

Le
**Statut juridique du Personnel
des Grands Réseaux
de Chemins de Fer français**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

présentée et soutenue le 26 Mai 1930 à 14 heures

par

Gustave BOURIQUET

Président : M. OUALID, professeur

Suffragants { *M. ROUAST, professeur*
M. Roger PICARD, professeur

Imprimerie LUCIEN CARIO
39, rue de Montrouge
GENTILLY
(Seine)

1930

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être con-
sidérées comme propres à leurs auteurs.*

Le
**Statut juridique du Personnel
des Grands Réseaux
de Chemins de Fer français**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Juridiques)

présentée et soutenue le 26 Mai 1930 à 14 heures

par

Gustave BOURIQUET

Président : M. OUALID, *professeur*

Suffragants { M. ROUAST, *professeur*
 { M. Roger PICARD, *professeur*

Imprimerie LUCIEN CARIO
39, rue de Montrouge
GENTILLY
(Seine)

1930



BIBLIOGRAPHIE

- PLAMOL. — Traité de droit civil.
- COLIN et CAPITANT. — Cours de droit civil.
- DEMOGUE. — Traité des obligations.
- BEUDANT. — Les contrats et les obligations.
- RIPERT. — La règle morale dans les obligations civiles.
- SALEILLES. — De la déclaration de volonté.
- CAPITANT et CUCHE. — Législation industrielle.
- PIE. — Traité de législation industrielle.
- TRUCHY. — Cours d'économie politique.
- JOSSERAND. — Traité des transports.
- PICARD. — Traité des chemins de fer.
- PESCHAUD. — Les chemins de fer pendant la guerre.
- JEAN GRANDET. — Les droits du gouvernement sur le personnel des chemins de fer concédés. Thèse 1911.
- GEORGES AUBERT. — Etude sur le statut du personnel des compagnies de chemins de fer. Thèse 1926.
- REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE. — « Employeurs et salariés », revue de jurisprudence prud'homale. *La Journée industrielle*.
-



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551827_0008

INTRODUCTION

Nous nous proposons, en cet avant-propos, de préciser les motifs du choix du sujet, de dégager l'intérêt qui s'attache à l'étude de certains problèmes juridiques que pose le statut actuel du personnel des grands réseaux de chemins de fer français, d'indiquer l'objet des développements qui suivront.

« La sécurité, la stabilité de la condition économique
« sont d'un grand prix pour les hommes, et la diffusion du
« bien-être a encore accru le désir qu'ils en ont. Elles ne
« sont pas seulement d'un grand prix pour les individus,
« mais pour la société tout entière et ceux mêmes, que leur
« condition sociale du moment place ou paraît placer au-
« dessus des préoccupations que connaissent les hommes
« vivant de leur travail quotidien, ont intérêt à ce qu'il y ait,
« dans la cité, le plus possible de sécurité économique et
« de stabilité. La société gagne en vigueur, quand ses mem-
« bres ne sont pas tourmentés par l'angoisse du lendemain
« inconnu et redouté, quand la paix et la dignité de la
« famille ne sont pas à la merci d'un accident, d'une mala-
« die, de l'inévitable vieillesse. »

C'est en ces termes que M. le Professeur Truchy (1) met en lumière l'importance que présentent, pour la société entière, en raison de la solidarité, de la coopération entre tous ses membres, la condition, l'état, le statut du travailleur. On ne saurait trop y insister. Il importe, pour tous, que cet « état » soit durable et exempt d'incertitude. Le sentiment de sécurité que lui donne son emploi est, pour le salarié, un des facteurs essentiels de la productivité de

(1) Henri Truchy. Cours d'Economie politique, T. II, p. 448, 3^e édition.

son travail, source de richesses immédiates, un des éléments nécessaires à la création d'un foyer, au développement de la famille, source de richesses futures, une condition indispensable de l'épargne, source de richesses nouvelles.

Le législateur ne pouvait rester étranger à une question qui intéresse aussi directement l'ordre public. Il est intervenu et son intervention constitue un des éléments de la protection légale des travailleurs qui prend chaque jour un développement de plus en plus considérable et dont l'une des dernières expressions les plus marquantes est, en notre matière, la loi du 19 juillet 1928, relative à la rupture du contrat de louage de services.

Le facteur législatif a-t-il été le seul à s'exercer ? Nullement. L'initiative volontaire des intéressés n'a pas manqué de se manifester, soit sous la forme contractuelle, résultant de discussions entre les deux parties ou leurs représentants, soit sous la forme d'une règle de droit d'origine purement individuelle et unilatérale : le règlement d'atelier.

En raison de l'intérêt économique et social qui s'attache à la sécurité de la situation du travailleur, à la stabilité de son emploi, à la permanence des règles concernant les effets mêmes du contrat de travail, on conçoit l'utilité d'une étude des prescriptions juridiques, de quelque ordre qu'elles soient, légal, conventionnel ou réglementaire, qui déterminent, notamment, les conditions d'embauchage et de cessation de services, le salaire, la discipline...

C'est une étude de cette nature que nous tenterons de faire à l'égard des travailleurs des chemins de fer. Leur nombre et l'importance vitale pour le pays du service public qui leur est confié, font que rien de ce qui touche à leur condition ne saurait laisser indifférent l'économiste ou le juriste.

Les cheminots sont près de 500.000 (1). Avec leurs

(1) Au 1^{er} janvier 1928, l'effectif du personnel des grands réseaux, pour des seuls agents commissionnés (non compris les journaliers, auxiliaires, agents mineurs, agents à l'essai), se décomposait comme suit :

Alsace-Lorraine	36.621 agents
Ceinture	3.601 —
Est	63.164 —
Etat	79.977 —
Midi	33.212 —
Orléans	59.649 —
P.-L.-M.	109.455 —
Nord	72.001 —

Soit au total 457.680 agents

familles, c'est environ deux millions d'habitants qui ont leur sort lié aux réseaux, leur vie dépendant directement d'eux. Si l'on considère que cela représente la proportion d'un Français sur vingt, est-il besoin d'insister sur le caractère littéralement national des questions qui concernent leur situation de travailleur ?

L'utilité de l'industrie qui emploie leurs services ajoute encore à l'intérêt qu'offrent ces questions.

Convient-il de rappeler le lien étroit entre la production et la circulation de la richesse, entre l'échange et la division du travail ? Circulation, échange, division du travail, production même n'existeraient pas sans l'industrie des transports. Est-il besoin de rappeler le rôle politique et social des transports et, en l'état actuel de la science, des chemins de fer en particulier ? Leur influence sur la condition matérielle de chaque homme, sur l'unification nationale, sur les rapports de peuple à peuple ? Leur place sur le marché financier ? Les capitaux placés dans les chemins de fer ne représentent pas moins de 16 milliards de francs, répartis entre 3 millions de Français. On a pu dire justement : « Il n'est pas un de nos actes, de nos désirs, de nos contrats qui ne comporte, dans son élaboration ou dans son accomplissement, à la base ou au sommet, un déplacement de personnes, de choses, de pensées (1). »

C'était donc une impérieuse nécessité d'assurer au travailleur du chemin de fer, sur qui repose tout le poids d'un service essentiel à la vie du pays, un emploi stable, rémunéré et réglementé suivant des règles fixées de façon durable et exemptes d'arbitraire (2).

Après avoir examiné, dans un exposé historique, la condition des agents de chemins de fer, depuis l'origine, nous étudierons, en demeurant sur le *terrain juridique*, où nous entendons nous cantonner, leur « état » actuel, la nature des rapports qui les lient aux Compagnies qui les emploient, les pouvoirs de ces dernières, quant à la fixation des salaires, des règles concernant l'avancement, la dis-

(1) Jossierand. Les Transports en service intérieur et en service international (2^e édition).

(2) M. Poincaré, alors rapporteur à la Chambre du projet de loi modifiant l'art. 1780 C. civ., écrivait : « L'incertitude du lendemain, pour l'employé de chemin de fer serait non seulement une injustice privée, mais un danger public, car elle est incompatible avec les préoccupations d'ordre et de sécurité qui doivent dominer l'exploitation d'un service d'intérêt général, tel que celui des chemins de fer. » (R. Poincaré. Rapport à la Chambre, Ch. doc. 3472. Annexe à la séance du 29 décembre 1888, et rapport supplémentaire annexe à la séance du 9 avril 1889, Ch. Doc. 3706.).

cipline, la cessation de fonctions. Les Compagnies jouissent-elles, à ce point de vue, d'une liberté absolue? Existe-il, au contraire, des dispositions légales, réglementaires ou contractuelles qui limitent cette indépendance? En cas d'affirmative, dans quelle mesure est-elle restreinte? Les règles établies sont-elles immuables ou, au contraire, peuvent-elles être modifiées et dans quelles conditions? Quelle est l'autorité compétente pour trancher, le cas échéant, un conflit d'ordre collectif entre les réseaux et leur personnel?

Ces questions feront l'objet d'une première partie.

Lorsque nous leur aurons donné la solution qui nous paraîtra le plus conforme aux principes du droit, nous nous efforcerons, considérant alors — toujours du point de vue juridique — la situation de l'agent qui vient à quitter son emploi par suite d'une circonstance indépendante de sa volonté (infirmité, accident, sanction disciplinaire) de dégager certains problèmes que pose cette rupture du contrat de travail, de rechercher les garanties particulières accordées contre toute mesure abusive ou arbitraire, d'examiner les décisions rendues par les tribunaux et d'apprécier les motifs sur lesquels se fonde cette jurisprudence.

Nous consacrerons à cette étude une seconde partie.

Nous croyons utile de signaler que les développements qui vont suivre ne visent que le personnel commissionné en activité de service (à l'exclusion des journaliers, auxiliaires, agents mineurs, agents à l'essai et retraités) des grands réseaux de chemins de fer français (à l'exclusion des Compagnies de chemins de fer départementaux, économiques et d'intérêt local).

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA CONDITION DU PERSONNEL DES GRANDS RÉSEAUX

Avant d'aborder l'étude de l'état actuel des agents de chemins de fer, nous voudrions jeter un regard en arrière et, dans un historique de quelque étendue, retracer l'évolution de la condition du personnel des grands réseaux depuis l'origine. Cet exposé nous amènera à rechercher les raisons de cette évolution, à examiner les difficultés, les discussions et les débats auxquels elle a pu donner lieu, les vicissitudes qui l'ont accompagnée, à voir enfin les liens qui unissent le régime d'aujourd'hui à celui d'hier et la part dont le présent est tributaire du passé.

Si l'on considère les rapports des administrations des réseaux avec le personnel, à l'origine des chemins de fer, deux caractéristiques apparaissent de façon manifeste : c'est, d'une part, la diversité des règlements qui varient avec chaque compagnie ; d'autre part, l'indépendance absolue des réseaux, sauf le droit, pour l'État, d'intervenir pour des raisons de police et de sécurité.

Tout autre est la situation actuelle. Conséquence de la lutte contre le particularisme des réseaux, l'autonomie de chacun d'eux a disparu ; dans tous les domaines, technique, administratif, financier, une réglementation uniforme s'est substituée aux anciennes règles, particulières à chaque administration. Ainsi la situation du personnel est-elle aujourd'hui identique dans les diverses compagnies soumises à un organisme commun de direction.

En ce qui concerne l'intervention de l'État, la réaction générale contre l'individualisme du Code civil et contre les abus nés de l'application sans réserve des doctrines libérales était assurément de nature à porter atteinte à l'indé-

pendance des réseaux. La démocratisation du corps électoral, l'apparition et l'essor de doctrines et d'écoles nouvelles (école historique, doctrines socialiste, interventionniste) ne pouvaient être que favorables à une intervention de l'Etat, soucieux d'organiser, en faveur des travailleurs, une protection de plus en plus marquée. Malgré leur résistance jalouse, les compagnies ont été amenées à composer sur certains points, que nous aurons à préciser par la suite et elles ont vu, dans une certaine mesure, leur indépendance atteinte.

Ce sont ces deux mouvements, tendant à supprimer ou réduire, l'un, le particularisme des réseaux, l'autre, leur indépendance à l'égard de l'Etat qui serviront de trame à nos développements historiques.

En raison du bouleversement qu'ont occasionné à l'économie générale du pays (et qui ne pouvait manquer d'avoir sa répercussion sur le sort des travailleurs des chemins de fer), les deux grandes guerres de 1870 et de 1914 nous diviserons notre étude en trois périodes qui feront chacune l'objet d'une section :

- 1° Des origines à la guerre de 1870 ;
- 2° De 1871 à la guerre de 1914 ;
- 3° Le régime actuel.

SECTION I

DES ORIGINES A LA GUERRE DE 1870

A l'origine, les régions que desservait les chemins de fer vivaient, en quelque sorte, sur elles-mêmes. Les échanges, entre elles, étaient limités, chacune s'efforçant de produire tout ce qui était nécessaire à ses besoins. Le trafic se trouvait, dès lors, très localisé et d'importance variable suivant les Compagnies. Chacune d'elles exploitait, ainsi, dans des conditions très spéciales, dont la diversité allait à l'encontre d'une réglementation uniforme. Chaque réseau avait dès lors son organisation propre soumise à des règlements particuliers, variant avec chaque administration.

En ce qui concerne plus particulièrement le personnel, l'unification des règles relatives à sa condition n'aurait pu se concevoir. A la raison d'ordre général, que nous venons d'indiquer, s'ajoutait la difficulté, qu'ont rencontrée certains réseaux à recruter leurs agents et qui pouvait les amener à consentir des avantages spéciaux pour faciliter le recrutement. Les carrières industrielles n'étaient pas alors — au moins dans certaines régions — en honneur comme elles

le sont aujourd'hui et celle des chemins de fer — ces « ornières en fer » ou « ornières saillantes », suivant l'expression des Saint-Simoniens — n'offrait pas des bases assez larges et des garanties d'avenir assez sérieuses pour attirer les candidats.

Ainsi donc, l'autonomie des réseaux était imposée par les circonstances et les cahiers des charges, en attribuant, en toute indépendance, aux Conseils d'Administration des Compagnies, le droit de nommer les agents, de fixer leurs attributions et leurs traitements n'ont fait que se soumettre à cette nécessité.

Mentionnons l'ordonnance du 20 septembre 1845, portant autorisation de la Société anonyme « Compagnie des chemins de fer du Nord », qui dispose, dans son article 25 : « Le Conseil d'Administration... fait les règlements relatifs à l'organisation du service et à l'exploitation du chemin de fer, sous les conditions déterminées par le cahier des charges ; il nomme et révoque tous les agents et employés ; il fixe leurs attributions et leurs traitements. »

Le décret du 3 juillet 1859, portant autorisation de la Société anonyme formée à Paris, sous la dénomination de « Compagnie des Chemins de fer Paris-Lyon-Méditerranée » stipule également (art. 38) : « Le Conseil d'Administration... nomme ou révoque tous employés ou agents, détermine leurs attributions et fixe leurs traitements. »

On pourrait multiplier les citations pour toutes les grandes Compagnies.

Il résulte de ces textes que le pouvoir concédant, l'Etat, a nettement reconnu que le personnel des chemins de fer concédés était entièrement et uniquement soumis à la direction des Compagnies, indépendantes les unes des autres et indépendantes également de l'Etat.

Si l'on parcourt, en effet, les cahiers des charges, dont le type a été dressé en 1857 et accepté en 1859 (1), si on lit les conventions originaires, il semble que rien n'ait été prévu, en ce qui concerne l'intervention de l'Etat dans les rapports entre les Compagnies et leurs agents. Il paraîtrait que le législateur n'ait pas songé, à cette époque, que des conflits pourraient s'élever entre les directions et le personnel, qu'il se soit désintéressé des questions concernant les employés de chemins de fer. Tout au plus peut-on citer, dans cet ordre d'idées, l'article 65 du cahier des charges-type qui stipule, qu'après entente avec les Compagnies, un règlement d'administration publique désignera les emplois dont la moitié devra être réservée aux anciens militaires.

(1) Voir les textes dans Picard, Les chemins de fer, tome IV.

Mais ce n'est même pas, à proprement parler, une limitation du pouvoir de nomination des Compagnies, il y a simplement une obligation, pour elles, de chercher une partie de leurs employés dans une catégorie de citoyens, d'ailleurs nombreux.

En fait, la seule atteinte à cette autonomie des réseaux réside dans le droit de contrôle exercé par le Ministre des Travaux publics.

Il est, en effet, un domaine où un désintéressement total, de la part du pouvoir concédant, eût paru contraire à la nature même de l'industrie qu'il s'agissait de régir, étant donnée son importance au point de vue de la sécurité des personnes et des biens : c'est le domaine de la police. Ici, l'Etat, en intervenant, est dans l'essence même de son rôle : on trouve, dans la loi du 15 juillet 1845, et surtout dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, rendu en exécution de la loi, plusieurs articles relatifs au personnel. C'est ainsi que l'article 19 au Titre III de l'ordonnance, prévoit que chaque train doit être accompagné d'un mécanicien, d'un chauffeur et d'un nombre suffisant de conducteurs garde-freins ; les articles 26 et 36 à 39 sont spéciaux aux obligations des mécaniciens ; les articles 31 à 35 réglementent le nombre d'agents nécessaires à la sécurité des voies, des trains, etc... ; l'article 73 au Titre VIII impose un uniforme aux employés. D'après l'article 74, personne ne peut être nommé mécanicien sans un certificat de capacité. Notons encore les articles 19 à 21 de l'ordonnance énonçant les peines encourues, en cas de négligence ou imprudence des employés et, en ce qui concerne la police des voyageurs, les pouvoirs donnés à ces mêmes employés de verbaliser et leur assimilation aux gardes-champêtres.

D'ailleurs, il n'y a rien, en tout cela, qui sorte du droit commun ; sur toute industrie, le pouvoir général de police a lieu de s'exercer et tout particulier, propriétaire ou locataire, est susceptible d'avoir des gardes assermentés. L'Administration ne s'entremet, ici, à aucun degré entre les Compagnies et leurs agents. Mais les pouvoirs de police ne peuvent-ils aboutir, indirectement, à cette entremise ? Jusqu'où peuvent aller ces pouvoirs de police ?

Il semble que, dans la pensée des auteurs de la loi de 1845 et de l'ordonnance de 1846, les Compagnies devaient rester maîtresses de leur gestion, sous leur responsabilité. Mais il résulte aussi des textes (1), comme de la pratique

(1) Notamment article 60 de l'ordonnance du 15 novembre 1846. « Les Compagnies devront soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux Publics, leurs règlements relatifs au service et à l'exploitation des chemins de fer. »

suivie par l'Administration, que les Compagnies sont tenues de se soumettre aux prescriptions que l'autorité administrative jugerait nécessaires, dans un intérêt de sûreté et de police.

Durant la période que nous considérons, les décrets et les circulaires ministérielles n'ont provoqué aucune contestation de la part des Compagnies, alors même qu'ils intervenaient pour leur prescrire certaines modifications dans les règlements applicables à leurs agents, en particulier, ceux qui concernaient l'organisation du travail.

En revanche, l'Etat n'a jamais, à cette époque, contesté aux Compagnies le libre choix et, surtout, la libre disposition de leur personnel.

Il convient, toutefois, de signaler, comme faisant échec à ce principe de l'indépendance absolue des réseaux, quant au choix et à la disposition de leurs agents, un document curieux de la période dictatoriale : le décret-loi du 27 mars 1852, dont la validité, suivant la doctrine dominante en droit constitutionnel, a survécu aux circonstances qui lui ont donné naissance, sans qu'il soit besoin d'une ratification ultérieure.

Il dispose ainsi qu'il suit :

« ...Considérant qu'il importe d'assurer à l'Etat, dans un intérêt d'ordre et de sécurité, une certaine autorité sur un personnel nombreux et qui tend à s'augmenter...

« Article premier.— Le personnel actif employé aujourd'hui par les diverses Compagnies de chemins de fer et celui qui sera ultérieurement employé par les Compagnies qui viendraient à se former, est soumis à la surveillance de l'Administration publique.

« L'Administration aura le droit, la Compagnie entendue, de requérir la révocation d'un agent de la Compagnie. »

Le décret du 27 mars 1852 donne lieu à deux observations :

1° Le pouvoir dont il investit l'Administration est absolument discrétionnaire. La date à laquelle il a été édicté montre, d'ailleurs, qu'il a été surtout motivé par des considérations politiques ; mais les termes généraux, dans lesquels il est conçu, le rendent applicable à tous les cas, aussi bien pour des motifs tirés de l'accomplissement des devoirs professionnels des agents, que pour des motifs tirés du respect dû aux institutions (1).

2° L'auteur n'a pas défini ce qu'il entendait par « personnel actif ». Suivant Lamé-Fleury, il faut comprendre,

(1) Picard. Traité des chemins de fer, Tome III.

sous cette dénomination, les chefs de service et les agents de la Voie, de la Traction et de l'Exploitation et n'en exclure que les employés des bureaux de l'Administration et les ouvriers à la journée.

Ce décret d'exception, édicté dans une période d'exception n'a, d'ailleurs, reçu que de très rares applications. On cite un cas où le Ministre a usé de son droit contre un chef de gare qui avait violemment expulsé un magistrat d'un lieu où il avait qualité pour pénétrer. Son pouvoir lui a, en outre, permis d'obtenir le déplacement d'agents dont le maintien, dans leur résidence, lui paraissait offrir des inconvénients.

En définitive, si l'on met à part les dispositions du décret-loi du 27 mars 1852, dont les origines décèlent la portée, il est permis d'affirmer que chaque Compagnie réglementait, comme elle l'entendait, la condition de son personnel, sa seule sujétion résultant du droit, pour l'Etat, d'intervenir au nom de la sécurité et de l'ordre public, dans les limites fixées par la loi.

SECTION II

LA PÉRIODE DE 1871 A LA GUERRE DE 1914

Ce n'est, en réalité, qu'après la guerre de 1870, que se dessine le mouvement d'intervention. On avait pu, pendant les opérations, constater l'insuffisance de l'emprise de l'Etat sur les chemins de fer, dans tous les domaines ; on voulait obtenir un meilleur rendement de cette industrie par le moyen d'un contrôle plus strict et plus efficace. Le personnel, à la faveur de cet état d'esprit, allait tenter d'améliorer sa situation.

Le moment s'avérait d'autant plus favorable pour agir que, d'une façon générale, les idées interventionnistes faisaient, chaque jour, de nouveaux progrès. Elles trouvaient leur source dans les doctrines socialistes qui battaient en brèche les théories de l'Ecole libérale. Un grand courant d'opinion se produisait, poussant les classes éclairées vers l'étude des questions ouvrières et faisant naître, chez elles, la conviction qu'il fallait sortir de l'attitude passive imposée par l'Ecole individualiste et chercher à apaiser, par la loi, les conflits entre le capital et le travail.

Au surplus, l'influence de la classe ouvrière augmentait à mesure qu'elle devenait plus nombreuse et qu'elle prenait une part plus active à la vie politique du pays.

Ainsi se formait au Parlement une majorité croissante en faveur d'une législation protectrice du travail.

Enfin, la suppression du délit de coalition par la loi du 25 mai 1864 et la reconnaissance de la liberté syndicale par la loi capitale du 21 mars 1884, décuplaient la puissance de l'action ouvrière.

En particulier, pour les agents des chemins de fer, le mouvement corporatif, précédemment organisé, de façon plus ou moins clandestine, à l'intérieur de Sociétés de secours mutuels, allait, à la faveur de la loi de 1884, prendre un essor rapide en de puissants syndicats qui ne reculaient pas, le cas échéant, devant le recours à la violence (1).

Les circonstances se prêtaient donc aux revendications et, dès 1871, se font jour les plaintes du personnel qui accuse les Compagnies d'arbitraire et d'autoritarisme.

Le premier document, que nous avons à signaler, est une pétition adressée au Ministre des Travaux publics, le 22 février 1871, par les mécaniciens qui protestaient contre la situation qui leur était faite et signalaient les dangers qui en résultaient, pour la sécurité publique. Les revendications portaient sur le salaire ; la durée du travail, qui ne devrait pas excéder 10 heures par jour, avec un congé de 3 jours par mois ; les règlements disciplinaires, pour l'établissement desquels on demandait la constitution d'une commission composée de manière à offrir les plus rigoureuses garanties d'impartialité et de compétence ; la suppression des auxiliaires qui seraient remplacés par des chauffeurs dûment admis comme tels ; la Caisse des retraites qui assurerait le service d'une pension égale à la moitié du traitement après vingt ans de service, sans condition d'âge, au tiers, après 15 ans de service pour les agents atteints d'invalidité, avec réversibilité au profit de la veuve.

(1) Les quatre principaux syndicats étaient :

Le Syndicat professionnel des employés de chemins de fer, créé le 18 avril 1884, au lendemain même de la loi, et dont l'organe était le journal « La Locomotive » ;

La Fédération générale des mécaniciens et chauffeurs (7 mars 1885), avec son journal « L'alliance des chauffeurs, conducteurs et mécaniciens de France » ;

Le Syndicat national des travailleurs des chemins de fer (3 août 1890), le plus turbulent qui organisa les grèves ou tentatives de grève de 1891, 1898, 1910. Sa publication : « La tribune de la voie ferrée » ;

L'Union syndicale des ouvriers et employés des chemins de fer français (28 mars 1892).

À côté de ces quatre grands syndicats, communs à tous les réseaux, il s'en est formé un certain nombre d'autres, moins importants et qui groupent uniquement les employés d'une même Compagnie.

Nous voyons ainsi se produire, dès l'origine, toutes les revendications qui ont été présentées, depuis lors, par le personnel ou en son nom. Dès le début, aussi, nous nous trouvons en face d'un appel très net à l'intervention directe de l'Etat.

La pétition fut suivie d'une adresse à l'Assemblée Nationale. Ici encore, la tactique qui se dessine est celle qui sera constamment suivie : l'appel aux hommes politiques avec un sentiment, déjà très fort, de sa puissance chez le personnel des Compagnies et le recours, encore voilé, mais déjà apparent, à l'intimidation. Les pétitionnaires, rappelant les motifs et l'objet de leur demande, signalaient la réaction qu'elle avait rencontrée de la part des Compagnies qui n'avaient pas hésité à congédier les meneurs. L'opinion publique s'émut et les agents des Compagnies surent gagner à leur cause de nombreux hommes politiques.

L'action parlementaire fut d'abord prudente. Son premier effort tendit à obtenir une juridiction qui jugeât les différends entre le personnel et les Compagnies et fournît les garanties nécessaires.

Le 9 février 1872, MM. de Janzé, Raoul Duval, Jules Brame, Guinot, Tirard et Houssard présentèrent une proposition portant institution, à Paris, d'une 5^e section du Conseil des Prud'hommes, avec mission de statuer sur les différends de cette espèce.

Les Compagnies, consultées sur l'opportunité de la mesure, l'avaient repoussée, en faisant valoir que la sécurité de l'exploitation était subordonnée à une régularité absolue dans le service, que la création d'une juridiction nouvelle serait, tout à la fois, inutile et dangereuse, que, d'ailleurs, la carrière des agents était entourée des garanties les plus sérieuses, que leur existence, sur leurs vieux jours, était assurée par des caisses de retraite, qu'enfin des institutions de secours, largement dotées, avaient été créées pour toutes les éventualités.

Les agents, au contraire, avaient présenté, comme arbitraire et draconien, le régime auquel ils étaient soumis. Ils se plaignaient particulièrement de l'accord intervenu entre les Compagnies — première manifestation de la solidarité entre les réseaux — pour refuser tout emploi aux agents remerciés. Ils avaient insisté pour la constitution d'une juridiction prompte, économique et apte à juger les contestations spéciales et techniques.

La discussion, en séance publique, eut lieu le 24 avril 1872 (*J. O.*, 25 avril 1872). M. de Janzé exposa que la compétence des Conseils de Prud'hommes était contestée par les Compagnies, même pour les ouvriers de leurs ate-

liers ; qu'il y avait conflit entre les tribunaux de commerce, qui considéraient certains agents comme des employés, et les Conseils de Prud'hommes pour qui ces mêmes agents étaient des ouvriers. Le remède était donc de mettre à la disposition du personnel la juridiction des Prud'hommes, dont la procédure n'entraînait que des frais minimes.

M. Bastid, rapporteur, émit un avis défavorable. L'objet de la juridiction prud'hommale étant de placer, à côté de la fabrique où naissent les différends entre patrons et ouvriers, des juges aptes à connaître, sur place, des circonstances de la contestation, ce serait, selon le rapporteur, méconnaître ce caractère d'instituer à Paris un tribunal unique, composé de membres élus par la fraction très restreinte du personnel résidant à Paris et entre les mains duquel seraient remis les intérêts de nombreux justiciables placés dans l'impossibilité matérielle de comparaître devant lui.

L'Assemblée, adoptant cette façon de voir, repoussa la proposition par 341 voix contre 192.

Peu après cet échec, la campagne reprend, mais en se modifiant à deux points de vue : d'une part, on propose de restreindre aux mécaniciens et chauffeurs, en considération de l'importance de leur rôle, pour la sécurité des voyageurs, la compétence « *ratione personæ* » de la juridiction d'exception que la proposition antérieure préconisait pour l'ensemble du personnel ; et, d'autre part, on voit poindre cette idée qu'il est impossible de maintenir le droit commun du louage de services, en ce qui concerne le personnel des chemins de fer, parce que le droit commun permet, en fait, la révocation arbitraire.

Le 3 août 1874, une proposition de loi sur les rapports entre les Compagnies et leurs mécaniciens et chauffeurs est déposée par MM. Cazot, Tolain, Gambetta, Rouvier, Tirard, Goblet (*J. O.*, 28 août 1874).

Suivant les auteurs de la proposition, les Cours d'appel, appliquant, aux mécaniciens et chauffeurs, le droit commun du louage de services, avaient reconnu aux Compagnies le droit de les congédier « *ad libitum* ». Cette solution était choquante car, à l'inverse des ouvriers et des domestiques qui recevaient l'intégralité de leur salaire, les mécaniciens et chauffeurs (comme d'ailleurs les autres agents) étaient astreints à des retenues pour la retraite et soumis à des punitions disciplinaires très sévères qui formaient un véritable Code pénal. Il y avait là une situation spéciale qui comportait une réglementation particulière.

Quant à la juridiction compétente pour connaître des

contestations survenant entre les mécaniciens ou chauffeurs et les Compagnies, il importait d'asseoir définitivement la compétence des conseils de Prud'hommes devant lesquels la procédure était plus sommaire et moins coûteuse, sauf à les multiplier, afin de les rapprocher des justiciables.

M. Cazot et ses collègues proposaient, en conséquence, les dispositions suivantes : désormais, les mécaniciens et chauffeurs ne pourraient plus être congédiés qu'en vertu de causes déterminées par un règlement d'administration publique à édicter, après avoir pris l'avis des parties intéressées, et les contestations entre ces agents et les Compagnies seraient jugées par la section des métaux du Conseil des Prud'hommes dont dépendait leur dépôt ou de celui le plus voisin. Une section des métaux serait créée dans le sein des conseils de Prud'hommes qui en seraient dépourvus.

Pour des raisons diverses, notamment à cause de la dissolution de l'Assemblée, cette proposition n'aboutit pas. Elle fut reprise le 29 janvier 1878 (*J. O.*, 9 février 1878), mais étendue, cette fois, à tous les agents commissionnés et visant un troisième point : le remboursement aux intéressés, en cas de révocation, démission ou mort, des sommes retenues en vue d'une constitution de pension de retraite.

Le 15 janvier 1880, M. de Janzé reprit cette proposition sous la forme élargie d'une proposition de loi concernant, en général, les rapports des Compagnies avec l'ensemble du personnel commissionné. Il insistait particulièrement sur ce fait que les agents étaient tenus de signer, à leur entrée dans les cadres, un engagement les obligeant, par avance, à subir tous les règlements intervenus ou à intervenir. On ne saurait admettre, soutenait l'auteur de la proposition, que, contrairement à l'article 1152 C. Civ., un contrat stipulât des clauses pénales arbitraires et les laissât à la discrétion de l'une des parties. Il dénonçait un certain nombre d'amendes et punitions arbitrairement infligées, de congédiements capricieux et sans indemnité, de dangereuses pratiques des Compagnies surchargeant le personnel de travail et compromettant ainsi la sécurité publique. Il demandait, à la fois, une réorganisation du contrôle ; la substitution aux règlements des Compagnies d'un Code pénal spécial unifié ; l'institution d'un comité impartial pour juger des punitions infligées ; l'adoption du principe de l'indemnité en cas de renvoi sans motif légitime ; le versement des retenues en vue de la pension à la caisse des retraites sur la vieillesse où elles resteraient la propriété des agents et l'amélioration des conditions

de la retraite aussi bien pour les agents que pour leurs femmes et leurs enfants. Somme toute, ce large programme ne comportait rien moins que l'organisation d'un véritable Statut des agents de chemins de fer.

Le rapport sur cette proposition et les propositions antérieures de MM. de Janzé et Casse fut présenté par M. Margue (6) décembre 1880, *J. O.* du 16 décembre). Il était nettement favorable au principe de l'intervention de l'Etat : « Il n'est plus possible de douter, écrivait le rapporteur, que, dans la matière des rapports entre les Compagnies et leurs agents commissionnés, la justice, la morale et l'ordre public soient également intéressés à voir la loi substituer son action toute puissante à l'arbitraire. » M. Margue proposait, en conséquence, de déclarer que le contrat des Compagnies avec leurs agents est un contrat de nature spéciale : « un contrat de longue durée » qui ne peut être annulé que pour des motifs légitimes et par des juges compétents, d'où la nécessité d'organiser une juridiction spéciale que l'on prévoyait à compétence cantonale et composée du juge de paix et de deux arbitres avec appel aux tribunaux de commerce.

Une ample discussion s'ouvrit à la Chambre où s'affrontèrent les partisans d'une dérogation au droit commun en faveur d'une catégorie de travailleurs et les adversaires d'une législation d'exception (1).

Voici, tels que sont résumés par Picard (2), les arguments invoqués par les premiers :

L'industrie des chemins de fer ne saurait être assimilée aux industries libres et prétendre, par suite, au régime de droit commun : elle est soumise au contrôle et à la surveillance de l'Administration ; elle est largement subventionnée par le Trésor ; elle jouit d'un monopole à nul autre pareil ; elle exerce une véritable délégation de l'Etat ; elle présente le caractère d'un service public.

Les agents commissionnés, faisant partie d'un personnel strictement hiérarchisé, devant remplir des conditions d'âge et de capacité pour leur admission dans les rangs de la Compagnie, assujettis à des règlements disciplinaires, exposés à subir des pénalités rigoureuses, effectuant des versements aux caisses de retraite et de prévoyance, ayant des perspectives d'avenir nettement tracées, soumis à la surveillance de l'Administration publique qui, aux termes du décret de 1852, est armée du droit de requérir leur révocation, ne peuvent être placés sur le même

(1) « *J. O.* », 25-27 février, 4 mars 1882. Discours de MM. René Brice, de Janzé, Margue, Trarieux, Lelièvre.

(2) Picard. Ouvrage cité.

piéd que les autres employés et ouvriers, attachés à l'industrie libre. Leur contrat est, de son essence même, un contrat de longue durée.

La loi n'a point été faite pour une situation toute spéciale, qu'il était impossible de prévoir lors de son élaboration.

La jurisprudence de la cour de Cassation, depuis 1872, fait, aux agents de chemins de fer, une condition précaire à laquelle il importe de les soustraire.

L'état de choses actuel est contraire à l'intérêt public et à la discipline elle-même ; en enlevant aux agents toute garantie d'avenir, il les désaffectionne de leurs fonctions qu'ils rempliraient certainement avec beaucoup plus de zèle et d'attachement si le bénéfice ne pouvait leur en échapper sans raison ; il entretient, parmi eux, sinon des sentiments d'hostilité, du moins des sentiments de défiance à l'égard de leurs chefs. Il est contraire aussi à l'intérêt des Compagnies que la liberté de résiliation du contrat par l'un ou l'autre des contractants expose au départ simultané d'un grand nombre d'employés, à des grèves, à la désorganisation de leurs services.

L'intervention du législateur ne constituerait nullement une violation des contrats, car la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, l'ordonnance du 15 novembre 1846 sur la police, et les cahiers des charges ont explicitement réservé le pouvoir réglementaire de l'Etat pour tout ce qui touche à la police, à la sûreté de l'exploitation et au service des chemins de fer.

La loi a déjà édicté des mesures du même ordre pour une certaine catégorie de travailleurs : l'article 270 C. Com. ouvre, en effet, un droit à indemnité au profit des matelots congédiés sans cause valable par le capitaine qui les a engagés.

A l'opposé, suivant les adversaires d'un régime d'exception :

Si les Compagnies ont été investies d'un véritable monopole, ce monopole, créé en vue de l'intérêt public, ne leur impose aucune obligation, en dehors de ce qui est prévu par le contrat de concession. L'autorité gouvernementale ne peut intervenir que dans des cas limités et bien définis et dans un intérêt exclusif de sécurité et de police, sous peine de porter atteinte à la liberté de gestion et à la responsabilité des Compagnies.

Quand un ouvrier ou un employé se présente pour entrer au service d'une Compagnie, il se trouve, vis-à-vis de cette Compagnie, dans une situation identique à celle d'un ouvrier qui offre ses services à une industrie indé-

pendante de l'Etat : il sait que la durée de son engagement n'est pas fixée, qu'à tout instant il peut reprendre sa liberté comme la Compagnie peut reprendre la sienne. Les rapports de la Compagnie avec l'Etat n'ont aucune relation avec les conditions du travail qui doivent se débattre librement entre le patron et l'employé. Il importe que les agents et la Compagnie puissent se séparer à leur gré et que l'on ne porte point atteinte à la sélection incessante, grâce à laquelle le personnel acquiert les qualités nécessaires à la sécurité publique.

La loi nouvelle aurait le caractère d'une loi des suspects pour les Compagnies, en même temps qu'elle serait attentatoire à la liberté des agents. Il importe de ne procéder que par voie de dispositions législatives d'ordre général, applicables à tous les citoyens placés dans la même situation, sous peine de détruire l'admirable harmonie du Code Civil. Les mesures proposées seraient le prélude d'autres mesures accentuant encore davantage l'intervention de l'Etat ; loin d'apporter le calme dans les esprits, elles provoqueraient des excitations nouvelles et des prétentions irréalisables.

La jurisprudence de la Cour de Cassation n'a nullement présenté les variations qui lui sont imputées ; elle est toujours restée fidèle aux principes supérieurs du droit.

Les liens de subordination des agents seraient affaiblis si les Compagnies étaient dépouillées du droit de congédier les agents douteux ou insuffisants, si les ordres des chefs étaient ainsi livrés à la discussion. L'effet de la loi serait, sans aucun doute, de favoriser les agents mauvais ou médiocres dont le maintien serait cependant préjudiciable à l'intérêt public.

C'est en vain qu'on fait valoir l'intérêt des Compagnies. Il n'est pas une administration de chemins de fer qui ne soit convaincue des avantages qu'elle a à conserver les agents rompus aux exigences de leur dur métier et doués d'une éducation professionnelle complète.

Les textes invoqués par les partisans d'un régime d'exception (notamment l'ordonnance de 1846 et le cahier des charges) n'ont point la portée qu'ils leur attribuent. Il résulte d'un examen attentif que l'Etat a entendu laisser aux Compagnies et que celles-ci ont entendu garder la responsabilité de l'exploitation et, par suite, leur liberté d'action, sauf pour les mesures que l'Administration jugerait nécessaire d'édicter, dans un intérêt exclusif de sûreté et de police.

C'est à tort également qu'on a invoqué le décret de 1852 : la date et la rédaction de ce document attestent suffisamment son caractère politique et de haute police ; il

est impossible de le considérer comme d'une application usuelle et, en quelque sorte, journalière ; il est impossible surtout de faire dériver le droit de protéger les agents du droit d'exiger leur révocation.

Au surplus, il appartient au pouvoir exécutif d'user de ses prérogatives, dans la limite qui lui a été assignée pour sauvegarder la sécurité publique, sans qu'il soit besoin de légiférer. Si l'on était convaincu de la nécessité d'étendre l'ingérence administrative au delà de ces limites, il n'y aurait d'autre moyen que de dénoncer les contrats conclus entre l'Etat et les Compagnies et d'introduire, dans les conventions nouvelles, des clauses qui ne figurent point dans les conventions en vigueur.

Il ne saurait enfin être établi de comparaison entre les agents des chemins de fer et les matelots, au profit desquels a été édicté l'article 270 du Code de commerce. La nature toute spéciale des engagements réciproques pris par les capitaines et l'équipage de leur navire, les pertes causées aux matelots par la rupture de ces engagements, la difficulté, pour eux, de trouver, à bref délai, un nouvel emploi, tout justifiait un régime spécial.

En définitive, la Chambre, égarée au milieu de cette discussion confuse, où les deux opinions paraissaient également défendables, se prononça, par 228 voix contre 210, contre l'article premier du projet qui lui était soumis (*J. O.*, 4 mars 1881).

Elle se montra plus favorable à la réforme envisagée en votant, l'année suivante, par 346 voix contre 113, une proposition de loi -- combinaison de propositions de MM. Raynal et Waldeck-Rousseau et de M. Delattre -- qui revenait à l'élaboration d'un véritable statut des agents, mais rejetait le principe de la commission arbitrale, pour s'en tenir à la compétence des tribunaux civils, statuant d'urgence, comme en matière sommaire.

Le Sénat, saisi de cette proposition de loi spéciale aux employés de chemins de fer, manifesta une opposition très nette. Le rapporteur, M. Cuvinot, en développant l'argumentation soutenue par les adversaires d'une dérogation au droit commun, en faveur du personnel des chemins de fer, conclut que s'il y avait quelque chose à modifier, c'était le droit du contrat de louage de services, en donnant aux tribunaux la faculté d'accorder une indemnité en cas de rupture préjudiciant à l'une des parties.

La Chambre ayant à nouveau, en 1888, à connaître de la proposition, à son retour du Sénat qui l'avait rejetée, se prononça dans le même sens que la première fois, estimant que, s'il était bon de modifier l'article 1780 C. Civ. pour tous les travailleurs en général, il fallait une

loi protectrice pour les employés de chemins de fer qui ne sont pas dans une situation identique à celle des autres travailleurs.

C'est cette idée que met en lumière le rapport de M. Poincaré à la Chambre : le contrat passé par les agents de chemins de fer avec les Compagnies est un contrat de « carrière », peut-on dire, analogue à l'engagement du fonctionnaire et qui comporte, d'une part, la consécration de son activité à une tâche pénible et pleine de responsabilité, en échange, d'autre part, d'une situation assurée et d'une retraite garantie ; contrat de longue durée, mais non pas de durée indéterminée, car le terme, sans être absolument fixé, doit intervenir, dans certaines conditions précises, avec un minimum d'aléa.

La Chambre, sans y rien changer, renvoya au Sénat la proposition qu'elle avait déjà précédemment adoptée. La Haute Assemblée, persistant à considérer que les employés de chemins de fer ne sont pas dans une situation exceptionnelle et que c'est se mettre à leur discrétion que de céder à leurs revendications, sous le prétexte de l'importance de leur rôle social, estima, comme la première fois, que, s'il convenait de modifier le Code, c'est par une mesure d'ordre général, afin d'unifier la jurisprudence hésitante et de remédier aux abus de force des patrons.

Cette divergence absolue de points de vue entre les deux Assemblées devait aboutir à une transaction, dans laquelle la Chambre fit les plus grosses concessions. Le Sénat consentit à admettre, parmi les chefs d'appréciation, dont le juge aurait à tenir compte en cas de rupture du contrat de travail, celui des retenues subies et des versements faits en vue de la constitution d'une pension de retraite. Il consentit également à admettre un article spécial aux agents de chemins de fer et aux termes duquel les Compagnies et Administrations de chemins de fer devaient soumettre, dans le délai d'un an, les statuts et règlements de leurs caisses de retraites et secours à l'homologation ministérielle. La Chambre, de son côté, abandonna tous les autres articles relatifs à la situation du personnel des Compagnies. La loi fut définitivement votée par la Chambre le 22 décembre 1890.

Elle n'apportait qu'un remède bien peu efficace à la situation qu'elle prétendait améliorer.

L'article premier, complétant l'article 1780 C. Civ., ne résout pas la question, ne tranche pas la difficulté qu'il devait supprimer. Il reconnaît formellement, comme l'ancien article 1780, le droit de chaque partie de résilier le contrat par sa seule volonté. Il ajoute bien que cette résiliation unilatérale peut donner lieu à des dommages-inté-

rêts, mais il omet de préciser — ce qui aurait dû être l'objet essentiel de la loi — dans quels cas et pour quelles causes les dommages-intérêts sont dus. Il laisse aux tribunaux le soin d'apprécier. Ce n'était rien changer à ce qui existait auparavant.

Les faits se sont chargés de le démontrer. Deux systèmes opposés d'interprétation se sont, en effet, fait jour. Suivant le premier, conforme à l'esprit du rapport Poincaré, la loi ayant été élaborée pour donner satisfaction aux salariés, il faut donc qu'il y ait quelque chose de changé au régime antérieur et que celui qui résilie le contrat ait à prouver qu'il ne le fait pas sans motif légitime, faute de quoi, il sera tenu à des dommages-intérêts.

C'est, au contraire, l'opinion inverse qui a prévalu : la partie qui résilie ne doit une indemnité que si elle abuse de son droit, que si elle commet une faute (art. 1382 C. Civ.) et c'est à celui qui l'allègue de la préciser. C'était le système antérieurement consacré par la cour de Cassation.

Devant le mince résultat obtenu, au prix de vingt ans d'efforts, la campagne devait reprendre sur tous les points.

Pendant une vingtaine d'années, elle vise l'organisation du travail et la question des retraites.

En ce qui concerne la réglementation du travail (durée, repos, congés), l'action ministérielle aboutit, seule, à un résultat positif (1). L'action parlementaire aurait voulu s'exercer pour confirmer et compléter cette intervention de l'exécutif, jugée insuffisante et peu observée — insuffisante par ce que le service de contrôle des ingénieurs était trop indulgent, en raison des liens de camaraderie existant entre ces fonctionnaires et le haut personnel des Compagnies, peu observée parce que le Ministre ne disposait pas de sanctions suffisantes. D'autre part, on voulait une loi, pour cet autre motif encore que les mesures adoptées grevaient le budget des Compagnies, soit en les obligeant à augmenter leur personnel, soit en mettant à leur charge, pour les pensions de retraite, des dépenses considérables,

(1) Citons les circulaires de M. Yves Guyot du 24 avril 1891 sur la durée du travail des mécaniciens et chauffeurs, la circulaire de M. Viette, du 25 avril 1892, et celle de M. Jonnart, du 4 mai 1894, sur le même objet, les arrêtés de M. Baudin des 4 et 23 novembre 1899 sur la réglementation et la durée du travail des agents de chemins de fer, du 10 septembre 1901 sur les agents de la surveillance, de l'entretien et du remaniement des voies, du 20 mai 1902, relatif aux repos des mécaniciens et chauffeurs ; les arrêtés de M. Louis Barthou, du 9 mai 1906, sur la durée du travail et des repos des agents des trains.

les unes et les autres ayant leur répercussion sur le budget de l'Etat.

Mais le Parlement devait se heurter à des difficultés techniques considérables. Il allait bientôt s'apercevoir que, dans un service industriel aussi compliqué et aussi technique que celui des chemins de fer, il ne pouvait — en matière de réglementation du travail et en l'état de la technique législative — que poser des règles dépourvues d'utilité parce que trop vagues et générales ou inapplicables, parce que trop théoriques, si elles devenaient plus précises. L'intervention ministérielle, malgré les critiques qu'elle encourait, plus souple et plus près de la réalité, pouvait, seule, s'adapter aux besoins et concilier l'intérêt du personnel avec les nécessités complexes du service. C'est ce qui explique l'échec des divers projets et propositions de loi préparés (1) et la difficulté rencontrée par le Parlement lorsqu'il vota la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire : la question du repos hebdomadaire fut expressément réservée par cette loi pour les travailleurs des chemins de fer et dut être réglée par des négociations engagées directement entre le ministre des Travaux publics et les Compagnies.

Devant la difficulté de légiférer sur une matière aussi compliquée et technique que l'autorité gouvernementale était, d'ailleurs, plus à même de réglementer, les efforts du législateur se concentrèrent sur la question des retraites.

Il n'entre point dans le cadre de cette étude d'exposer, par le détail, les nombreux projets et propositions, non plus que les longues et souvent confuses discussions auxquelles a donné lieu cette question des retraites. Qu'il nous suffise de signaler leur aboutissement : les lois des 21 juillet 1909 et 28 décembre 1911 qui consacrent, d'une part, la première intervention législative dans les rapports des Compagnies et de leurs agents, d'autre part, la première unification importante concernant le personnel qui se trouvait, quel que soit le réseau auquel il appartenait et sans distinction d'emploi, soumis en totalité aux dispositions nouvelles.

(1) Propositions Delattre et Descubes relatives à la sécurité publique et à la situation des mécaniciens et chauffeurs (limitation des heures de travail, fixation des congés, interdiction des amendes et retenues sur les salaires à titre de peines disciplinaires, institution d'un droit à une retraite proportionnelle au bout de 15 à 20 ans de services), 1889. — Proposition Berteaux, Jaurès et Rabier et projet Turrel, sur le même objet, mais s'appliquant à tous les agents (1894). — Contre-projet Berteaux (1901).

Au cours des discussions qui avaient précédé le vote de ces lois, l'action syndicale s'était fait vigoureusement sentir, usant même, comme moyen de pression, des menaces de grève. Le Parlement avait cédé, sur la question des retraites, en partie dans l'espoir d'enlever les prétextes de conflit. Ce premier succès ne fit, au contraire, qu'encourager les syndicats à demander davantage.

Ils réclamèrent alors une nouvelle réglementation du travail et le relèvement des salaires. N'ayant pas obtenu satisfaction aussi rapidement qu'ils le désiraient, ils déclarèrent la grève et arrêtrèrent, en fait, pendant plusieurs jours (du 10 au 18 octobre 1910) le trafic sur une partie importante du réseau ferré français.

Ce conflit, qui précisa toute l'acuité du problème de la grève du personnel des services publics, allait amener le gouvernement à déposer, le 22 décembre 1910, trois projets de loi, dont l'un, en particulier, intéresse directement notre étude. Ces projets, dus à MM. Briand, président du Conseil, et Klotz, ministre des Travaux publics, avaient pour objet :

Le premier, la répression des actes de sabotage ;

Le deuxième, la modification de l'article 20 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Le troisième (le plus important en ce qui nous concerne), le statut des agents des chemins de fer d'intérêt général et le règlement pacifique des différends d'ordre collectif relatifs aux intérêts professionnels de ces agents.

Nous ne nous arrêterons pas à l'examen des deux premiers ; le projet sur la répression du sabotage, en punissant quiconque se rend coupable d'entrave au fonctionnement d'un service public, n'est pas spécial aux agents de chemins de fer ; quant au second, il ne modifie pas non plus, si ce n'est très indirectement, les rapports entre les Compagnies et leur personnel : il punit d'emprisonnement tout abandon de poste de la part des agents chargés de la conduite des trains ou d'un service nécessaire à la sécurité.

Le troisième projet, au contraire, vise directement les relations des Compagnies avec leurs employés et comporte une intervention législative très nette (1). Guidé par un esprit analogue à celui qui préconise un Statut des fonctionnaires, parce que la lutte entre le fonctionnaire et l'Etat est une cause de faiblesse et d'anarchie, le gouvernement est déterminé par cette idée que, du moment que l'on ôte, au personnel des grands réseaux, le moyen de

(1) Ch. Doc. Annexe à la séance du 22 décembre 1910, n° 626.

combat et de pression que constitue le droit de grève, on ne peut le laisser à la discrétion des Compagnies omnipotentes sans risquer de provoquer chez lui un état d'esprit de révolte des plus dangereux. Il importe, dès lors, que l'employé des services publics, comme le fonctionnaire possède un Statut — statut interdisant, d'une part, la grève et, en compensation, assurant l'avancement, précisant les conditions de rémunération, évitant l'arbitraire dans la discipline et le congé, permettant enfin au personnel de présenter ses revendications à des juges impartiaux. Cette idée n'a rien, pour nous, de nouveau. C'est la prise à son compte, par le gouvernement, des revendications formulées par le personnel dès 1871 et des premières propositions que nous avons eu l'occasion de rencontrer.

Le projet Briand déclarait, tout d'abord, que, dans les six mois de la promulgation de la loi, les administrations des réseaux devraient établir des règlements relatifs aux conditions d'avancement et de licenciement et au régime disciplinaire du personnel. Ces règlements seraient soumis à l'homologation du ministre qui pourrait réclamer des améliorations ou modifications. Au cas de difficulté, un décret, rendu sur avis du Conseil d'Etat, déciderait. Le projet ne se bornait d'ailleurs pas à consacrer seulement le pouvoir d'intervention de l'Administration, il reconnaissait également au personnel le droit de discuter avec les Compagnies des questions relatives à leurs intérêts professionnels, soit collectifs, soit individuels. A cet effet, étaient prévues des conférences bi-mensuelles, dans les divers arrondissements ou subdivisions, entre les représentants des réseaux et des délégués élus par le personnel. Cette seconde réforme en préparait une troisième : celle qui a trait à l'arbitrage et dont nous réservons l'examen pour un prochain chapitre où nous traiterons de la solution des conflits entre les réseaux et leurs agents.

Pour la période d'avant-guerre, il nous faut signaler une dernière initiative gouvernementale : celle de M. Augagneur, ministre des Travaux publics (1911), très hardie dans ses conceptions en ce qu'elle visait à mettre le personnel des Compagnies sous la dépendance directe de l'Etat.

Voici comment peut s'analyser le projet : Le texte proposé soumet à la ratification du Ministre la nomination du haut personnel des Compagnies (directeurs, sous-directeurs, chefs des trois grands services : Exploitation, Voie et Traction) ainsi que celle des agents chargés de l'intérim des mêmes fonctions, pour une durée supérieure à trois mois.

Les nominations sont faites pour 6 ans.

Si, dans les trois mois à dater, soit de la promulgation de la loi, soit de la vacance d'un de ces emplois, le Ministre n'a pu ratifier les propositions des Compagnies, il procède d'office aux nominations.

Sont également soumis à la ratification ministérielle toutes modifications de l'organisation administrative des réseaux et tous changements dans les attributions des agents visés par le projet.

Enfin, le ministre doit homologuer les règlements fixant :

L'organisation administrative des réseaux ;

Le recrutement, l'avancement et l'échelle de traitements des agents, les attributions et la composition des conseils de discipline et des commissions de réforme.

L'économie de ce projet consiste donc à soumettre la nomination de tout l'état-major des Compagnies à la discrétion du gouvernement et à rendre celui-ci maître absolu de tout ce qui concerne le recrutement, l'avancement, les traitements et la discipline du personnel. C'était réaliser, d'un seul coup, la mainmise de l'Etat sur tout le personnel des Compagnies.

Une réforme aussi radicale et aussi audacieuse devait soulever les plus vives protestations : on était encore tout près des grèves du personnel de chemins de fer et l'on estimait que l'Etat avait fait preuve d'impuissance pour prévenir le conflit, sinon pour en amortir les effets, non seulement sur les réseaux concédés, mais surtout sur son propre réseau. D'autre part, différentes interpellations venaient de signaler à l'opinion publique la désorganisation des lignes de l'Etat et les onéreuses conséquences financières du rachat du réseau de l'Ouest. On conçoit, dès lors, l'émotion qu'allait causer un projet tendant, sous une forme détournée, à l'étatisation des voies ferrées.

La première protestation émana des présidents des conseils d'administration des cinq Compagnies qui, en une lettre au ministre des Travaux publics du 10 novembre 1911 (1), appelaient son attention sur la violation des droits contractuels que constituerait la loi si elle était votée et sur les inconvénients de tous ordres qu'elle entraînerait. Ils ajoutaient, qu'au cas où la réforme serait réalisée, ils se verraient dans l'obligation — en présence de l'aggravation de responsabilité qui en résulterait — de demander au gouvernement de les décharger d'une gestion deve-

(1) Journal des Transports du 18 novembre 1911.

nue trop lourde et, à cet effet, d'exercer son droit de rachat.

Signalons, dans le même sens, les protestations de l'Association des actionnaires et obligataires des chemins de fer français, des Chambres de commerce, de l'Assemblée des Présidents des Chambres de commerce, réunie à Paris le 20 novembre 1920, et les critiques énoncées en de nombreux articles et discours (notamment celui où M. Barthou, ancien ministre des Travaux publics, dénonçait, au banquet de l'Alliance démocratique, la « perfidie » du projet.

D'une façon générale, on reprochait à l'intervention de l'Etat, dans les rapports des Compagnies avec leurs agents, d'être extracontractuelle, illégitime, non justifiée par des motifs d'intérêt général et d'ordre public. Le droit de nommer et de révoquer ces agents, de fixer leurs attributions et leurs traitements rentre dans les pouvoirs statutaires des conseils d'administration, tels que les précisaient les cahiers des charges. L'immixtion du Ministre, dans les questions relatives à la condition du personnel, est donc une atteinte aux droits des Compagnies.

Lès Compagnies concessionnaires sont responsables de leur gestion. Elles sont moralement et pécuniairement responsables de leurs agents. Cette responsabilité implique nécessairement qu'elles aient, sur eux, une pleine et entière autorité.

Dans la gestion d'une Compagnie de chemins de fer, ajoutait-on, il n'est pas de question plus importante que celle du choix et de la conduite du personnel, car c'est de la qualité de ce personnel que dépend, presque entièrement, la bonne exécution du service. Les Compagnies doivent apporter le plus grand soin à choisir judicieusement leurs agents, à régler leur avancement, à réprimer les fautes. Tout cela, elles doivent pouvoir le faire, sous leur responsabilité, selon ce qu'elles jugent utile, pour le bien du service et sans que le ministre ait le droit de se substituer à elles en leur imposant des règles de conduite. Si, à la responsabilité des chefs, on substitue des règles d'avancement automatique, ou si, pour l'action disciplinaire, on tolère un partage de responsabilité, l'exploitation des chemins de fer perdra son caractère industriel, au grand dommage du public au service de qui elle fonctionne.

Cette argumentation ne paraît pas sans réplique :

Les Compagnies de chemins de fer se présentent sous un double aspect juridique. Elles sont à la fois des sociétés commerciales privées, gérant un patrimoine et des intérêts

particuliers, et les concessionnaires d'un service public agissant par délégation du pouvoir concédant. En tant que sociétés privées, elles jouissent de la même indépendance que toutes les autres entreprises libres. En tant que concessionnaires, elles sont également autonomes, à la différence des entreprises exploitées en régie. Nul ne saurait, toutefois, contester à l'Etat le droit d'intervenir en raison, d'une part, du monopole de fait que constitue l'industrie des chemins de fer et, d'autre part, de leur place dans la vie nationale. L'intervention se justifie alors, l'Etat agissant soit comme représentant de l'intérêt public supérieur, soit comme représentant de l'intérêt collectif des usagers. N'est-il pas fondé, à ce titre, à s'immiscer dans les rapports des Compagnies avec leur personnel ? Les adversaires de l'ingérence de l'Etat ont reconnu que la bonne exécution du service dépendait directement et pour la plus grande part de la qualité du personnel. N'est-ce pas apporter la justification du droit d'intervention ? Pourrait-on vraiment soutenir que l'Etat n'agit pas au nom de l'intérêt général lorsqu'il intervient pour prévenir les occasions de conflits et les dissensions entre le personnel et les réseaux ? Sans doute le criterium de l'« intérêt général » est-il assez vague. Sans doute des difficultés se présenteront-elles lorsque la question se posera de savoir si telle interposition de l'Etat est justifiée ou non, parce qu'elle est inspirée par une considération d'ordre public ou par un autre motif. C'est là une question d'appréciation. Echappera-t-elle à tout arbitraire ? Il est permis d'en avoir l'assurance. Les sanctions ne manqueront pas, en effet. S'agit-il d'une intervention ministérielle ? Les Compagnies ne se feront pas faute, en cas d'abus, de saisir la juridiction administrative. D'une intervention législative ? L'opinion publique, alors, aura prononcé. De toute façon, on peut être certain que l'intervention, ainsi sanctionnée, sera conforme à l'intérêt général, à l'idéal politique, économique et social, ou, tout au moins, à l'opinion qu'on s'en fait à l'époque où elle a lieu.

A un autre titre encore peut se justifier le droit, pour l'Etat, de s'interposer : c'est du point de vue du caractère domanial des Chemins de fer. Les Chemins de fer sont compris dans le domaine public de l'Etat. La concession a eu, en vérité, pour effet d'affecter de modalités ce droit de propriété de l'Etat : terme et condition (en cas de déchéance ou de rachat). Or, il est de principe juridique certain, qu'il est permis, à celui au profit duquel existe un droit soumis à une condition suspensive, de prendre toutes mesures conservatrices destinées à sauvegarder ce droit conditionnel. L'Etat pourra donc, sans outrepasser ses droits, exercer une action sur la condition du person-

nel lorsqu'il l'estimera utile, en vue de conserver, au bien national, toute sa valeur.

Quoi qu'il en soit, il est une catégorie d'agents de chemins de fer à laquelle l'Etat ne pouvait manquer d'appliquer — et dans la plénitude de ses droits — les principes qu'il préconisait pour l'ensemble du personnel des Compagnies privées : nous entendons parler du personnel du réseau, soumis à sa gestion directe. Lorsque, par la loi du 13 juillet 1911, le Parlement a donné, à l'Administration des chemins de fer de l'Etat, sa forme définitive, il s'est gardé d'oublier les intérêts du personnel, laissant, au Ministre, le soin de doter les agents d'un Statut. Ce document, mis en vigueur par un arrêté ministériel du 4 septembre 1912, fut établi, par la Direction et les Chefs de service et soumis, à deux reprises, au Conseil de réseau composé de hauts fonctionnaires, de commerçants, d'industriels, d'agriculteurs et aussi d'agents. Il fut également, entre les deux délibérations du conseil de réseau, communiqué à l'Assemblée spéciale (qui existait au réseau de l'Etat) des représentants du personnel près de la Direction et les ministres eux-mêmes ne l'ont sanctionné qu'après s'être largement éclairés et avoir entendu les observations de tous les intéressés qui ont demandé à leur en présenter. L'Etat entendait, par là, manifester son intention de faire de ses agents non pas seulement des subordonnés, mais encore des collaborateurs à la tâche commune. Cet esprit se trouve affirmé davantage encore par l'institution, ébauchée d'ailleurs, dès 1901 (1) et consacrée par le nouveau Statut, de la représentation du personnel auprès des commissions d'avancement, des conseils de réforme, des conseils d'enquête et de la commission centrale qui, périodiquement réunie, a pour mission d'examiner, avec le Directeur, toutes les questions relatives aux intérêts matériels et professionnels, collectifs ou individuels des agents et ouvriers. Outre cette réglementation libérale, qui donnait au personnel toutes les garanties désirables, en l'admettant à suivre de près la marche du service, le statut codifiait et coordonnait tous les textes épars relatifs à l'état du personnel et visant : le recrutement, les congés, la situation de

(1) Le 13 avril 1901, M. Pierre Baudin, alors ministre des Travaux publics, créait, sur le réseau de l'Etat, à Nantes, Tours et Saintes, des « Comités de travail », chargés d'appliquer toutes les dispositions législatives ou réglementaires, concernant le travail et qui comprenaient des délégués élus par les agents.

Cette représentation du personnel par des délégués élus fut élargie par l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 1907 qui l'étendit (toujours sur le réseau de l'Etat) aux Commissions d'avancement et au Conseil d'enquête.

l'agent, en cas de blessure ou maladie, les conditions d'avancement en grade et dans les échelles de salaires, la discipline, les causes de cessation de fonctions.

Ce Statut constituait donc la charte du personnel du réseau de l'Etat qui, le premier, recueillait le bénéfice de revendications exprimées, depuis quarante ans, par l'ensemble des agents de chemins de fer. Ce succès ne pouvait qu'encourager les efforts du personnel des Compagnies. Le bouleversement économique, conséquence de la guerre, allait faciliter sa tâche et lui permettre, dans une large mesure, d'obtenir satisfaction.

Dès l'origine des chemins de fer, on avait discerné le rôle essentiel qui leur incomberait en temps de guerre. Aussi l'article 54 du cahier des charges-type avait-il prévu que si le gouvernement avait besoin de diriger des troupes et du matériel militaire ou naval, sur l'un des points desservis par les réseaux, les Compagnies seraient tenues de mettre immédiatement, à sa disposition, tous leurs moyens de transport.

Au cours de la guerre de 1870, l'importance capitale des chemins de fer, au point de vue de la défense nationale, s'avéra, de même que la nécessité de préciser, pour l'avenir, les conditions dans lesquelles s'opérerait la réquisition, en cas de nouveau conflit. Ce fut l'objet des lois du 24 juillet 1873, sur l'organisation générale de l'armée, du 3 juillet 1877, sur les réquisitions militaires, du 28 décembre 1888 et des divers décrets en date des 5 février, 10 octobre, 18 et 19 novembre 1889, 21 février 1900, 25 mars 1908, 8 décembre 1913.

C'est en vertu de cette législation, que, par arrêté du ministre de la Guerre, en date du 2 août 1914, les Compagnies furent tenues de mettre, à la disposition de l'autorité militaire, la totalité de leurs moyens de transport et de leur personnel, pourvu d'une affectation spéciale.

Ce régime de réquisition, dont le fonctionnement, d'abord soumis à l'autorité militaire, fut, au cours des hostilités, confié à l'autorité civile, représentée par un sous-secrétaire d'Etat des Transports, puis par le ministre des Travaux Publics, ne devait cesser que le 24 octobre 1919 (1).

M. Peschaud, alors Secrétaire Général de la Compagnie d'Orléans, écrivait à cette époque : (2)

« Répondant à des vœux presque unanimes, venant des diverses parties de l'opinion, les dirigeants de nos grands réseaux ont préparé, pendant la guerre, l'unifica-

(1) Voir décrets des 15 et 23 octobre 1919.

(2) Marcel Peschaud. — Les chemins de fer pendant la guerre.

tion des tarifs, l'unification des types de matériel roulant, de matériel de voie, l'unification des conditions de travail, l'unification des traitements, et ils préparent actuellement, avec la collaboration de leurs agents, un statut uniforme pour le personnel, comprenant, avec une représentation des agents, des garanties de contrôle, au point de vue de leur avancement et de la discipline. Toutes ces réformes qui sont à la base du régime futur des chemins de fer, sont actuellement au point. »

C'est l'historique de cette réglementation nouvelle, concernant le personnel, que nous allons maintenant aborder.

SECTION III

LE RÉGIME ACTUEL

Dès avant la guerre, s'était manifesté le vice du particularisme des réseaux : leur autonomie, qui s'expliquait au temps où les relations économiques étaient moins nationales que régionales et locales, ne se justifiait plus, à une époque où la vie nationale s'intensifiait chaque jour davantage, où se développait, de plus en plus, par l'application de la loi de la division du travail, la nécessité des échanges **entre** les régions, dont chacune s'était, peu à peu, spécialisée, **dans** l'intérêt de l'ensemble, à la production et à la culture de ce qui était le plus approprié aux qualités naturelles de son climat et de son sol et aux qualités natives de ses habitants.

En fait, avant 1914, le lien entre les différents réseaux était constitué par un comité de ceinture, où se traitaient les questions intéressant les deux chemins de fer de ceinture, administrés, en commun, par les Compagnies.

En ce qui concerne le personnel, nous avons vu que l'uniformisation des règlements n'avait été acquise que par suite de l'intervention de l'Etat et sur deux points seulement : la réglementation du travail, œuvre du Ministre, et les retraites, fixées de façon uniforme, par les lois de 1909 et 1911.

Sous la pression des circonstances, résultant de l'état de guerre, l'inclination à l'unité va s'affirmer. Les réseaux sont amenés à s'entraider, à se spécialiser. L'Etat commande les rails, les wagons, le charbon nécessaires et répartit matériel et combustible entre les divers réseaux.

Dans la période de réorganisation qui suivit les hostilités, cette tendance à la solidarité ne pouvait que s'accroître. La question financière mettait, alors, tout son

poids dans la balance et la faisait pencher dans le sens de l'uniformisation et de la coordination. La hausse des prix des salaires allait en augmentant et, malgré les majorations de tarif, le déficit ne faisait que croître. L'institution d'un fonds commun, remède apporté à cette situation, avait, pour conséquence obligatoire, l'unification du régime des différents réseaux.

La codification, pour l'ensemble du personnel, des règles concernant sa condition, est un des aspects de cette unification souhaitée par les agents. Ceux-ci avaient eu l'occasion d'exprimer leurs doléances au gouvernement, notamment le 23 novembre 1918, à M. Clemenceau, Président du Conseil, au cours d'une entrevue qu'il accordait à une délégation de la commission exécutive de la Fédération nationale des Cheminots. Le ministre des Travaux Publics était, d'ailleurs, favorable aux revendications du personnel qui souhaitait voir s'opérer l'unification sur les bases du statut précédemment accordé au personnel des chemins de fer de l'Etat. Dans un rapport au Président du Conseil M. Claveille, ancien Directeur des chemins de fer de l'Etat et ministre des Travaux Publics, depuis le 13 septembre 1917, écrivait : « Il ne donne pas (l'ancien régime) au personnel, les garanties auxquelles il a droit et qui devraient lui assurer des conditions comparables de travail et de rémunération, sur l'ensemble du territoire. »

Le moment était d'autant plus propice à la réforme que, tout d'abord, les circonstances l'imposaient et, qu'au surplus, la légitimité de l'intervention de l'Etat, dans les rapports entre les Compagnies et leur personnel, ne pouvait, à cette époque, être contestée. N'oublions pas, en effet, que le régime de réquisition n'avait pas pris fin et que l'Etat était maître souverain de la gestion des Compagnies.

C'est dans ces conditions, qu'en une dépêche du 27 février 1919, M. Claveille, ministre des Travaux Publics, invita les Compagnies à désigner leurs représentants auprès de la Commission qu'il se proposait d'instituer, sous forme paritaire, comprenant six représentants de chacun des intéressés : Etat, personnel et réseaux, à l'effet d'établir une échelle unique de salaires. Les Compagnies répondirent, le 3 mars, qu'elles étaient prêtes à fournir, à la Commission, tous renseignements et éclaircissements utiles.

Dès le 4 mars, le ministre des Travaux Publics et des Transports prenait un arrêté instituant, sous la présidence de M. Théodore Tissier, alors Président de Section au Conseil d'Etat et Vice-Président du Comité consultatif des chemins de fer, une commission composée de hauts fonc-

tionnaires et chargée « de rechercher le moyen d'établir, pour l'ensemble du personnel des chemins de fer d'intérêt général, une tarification d'ensemble des salaires, reposant sur des bases communes à tous les réseaux (art. 1^{er}). L'article 2 ajoutait : « La commission procédera à toutes recherches et à toutes enquêtes utiles ; elle entendra les représentants des Compagnies et les représentants du personnel ».

C'était donc, à l'origine, une commission purement consultative, appelée seulement à fournir des avis, sur la question des échelles de traitements uniques pour tous les réseaux, après avoir entendu les représentants des Compagnies et du personnel.

En fait, bien d'autres questions devaient être soumises à son examen et elle allait avoir à poursuivre l'étude, non seulement d'une tarification uniforme des salaires qui devait constituer un statut dit « de rémunération », mais encore de l'unification des titres et appellations du personnel sur l'ensemble des réseaux et, en détail, dans tous les services (conséquence de la péréquation des traitements) et d'une réglementation unique, concernant, d'une façon générale, la « condition » d'agent de chemins de fer et visant notamment les conditions de recrutement, d'avancement, les causes de licenciement, les modes de représentation du personnel.

Il nous paraît intéressant de rapporter ici les termes d'un compte rendu au Conseil fédéral du 18 octobre 1919, des délégués de la Fédération nationale des Cheminots, représentant le personnel auprès de la commission présidée par M. Tissier. Nous y trouvons exprimées les aspirations de ce personnel et les difficultés rencontrées dans la tâche entreprise.

« Après de nombreuses démarches, auprès des Pouvoirs publics, écrivaient les mandataires de la Fédération, et à la suite d'ordres du jour de votre commission exécutive, réclamant, dans le plus bref délai, la convocation de la commission paritaire des échelles et du statut, cette commission s'est réunie le 25 juin dernier, sous la présidence de M. Astier. Cette réunion toute protocolaire n'eut d'autre but que de fixer les modalités de travail et les dates des réunions suivantes. En raison de ce que les représentants des réseaux sont les mêmes pour le statut et les 8 heures (1), nous avons dû consentir, après avoir signalé

(1) Un arrêté ministériel du 24 avril 1919 avait prescrit l'étude, en commission paritaire composée de représentants des Compagnies et du personnel, des modalités d'application de la loi du 23 avril, sur la journée de huit heures.

que les réseaux auraient pu désigner d'autres délégués, à ce que nos réunions soient suffisamment espacées, au début, pour permettre à la commission des huit heures de terminer ses travaux.

« A la réunion suivante, nous avons abordé la discussion sur les principes généraux qui devaient nous inspirer pour l'établissement du Statut et des échelles.

« Après avoir pris connaissance des documents élaborés par les Compagnies, avant l'engagement pris, par elles, de doter le personnel d'un Statut établi sur le modèle de celui en vigueur sur le réseau de l'Etat, nous avons constaté qu'il ne nous serait pas possible d'entamer la discussion sur de telles bases et qu'il y avait lieu de s'inspirer des déclarations suivantes de M. Tissier, Président de la commission d'arbitrage : « Sur la question des Statuts, les Compagnies ont délégué à nos instances, en se déclarant disposées à établir, sur le modèle de celui qui existe, sur le réseau de l'Etat, un Statut qui serait uniforme pour tous les réseaux. »

« Tout en affirmant vouloir respecter ces engagements, les Compagnies nous présentèrent le Titre I de leur projet de Statut qui réglementait la représentation du personnel.

« Vos représentants n'ont pas cru devoir engager la discussion sur ce terrain, posant en principe que le nouveau statut qui sortira de nos délibérations devra être la charte de travail de tout agent de chemins de fer, depuis le poseur jusqu'au Directeur et qu'en conséquence, il devait réglementer toutes les phases de la carrière d'un agent, en commençant par le recrutement et en finissant par la mise à la retraite.

« Les représentants des réseaux déclarèrent qu'il existait, sur chaque réseau, une organisation différente, dont il fallait tenir compte, que le Statut devra s'adapter à toutes ces organisations et qu'il ne devra pas être d'une rigidité telle que les Compagnies ne puissent se mouvoir à leur aise, au sein de ce statut.

« Vos représentants se sont élevés contre cette conception et ont résumé leurs aspirations en déclarant qu'ils ne comprenaient pas que le statut nouveau fût la codification des réglementations actuelles des réseaux, mais qu'au contraire, le Statut devait être une réglementation nouvelle, de laquelle les réseaux auraient à tenir compte, pour leur administration.

« L'accord n'ayant pu se faire sur ces principes fondamentaux, il a été décidé, afin que les uns et les autres puissent revoir cette question, que l'on aborderait la discussion sur les appellations des titres des différentes fonctions des réseaux.

« Ce travail, baptisé par la suite, établissement du dictionnaire, n'a d'autre but, pour l'instant, que d'instituer la terminologie des agents des réseaux, en dehors des fonctions et du classement des agents dans les échelles.

« Ce travail est presque terminé et nous n'avons plus à examiner que les services centraux.

« En attendant, nous avons abordé le Statut, mais nous sommes souvent arrêtés dans la discussion, du fait que nous n'avons pas encore établi la classification du personnel dans les différents groupes de l'échelle et nous devons réserver les articles. Nous pensons que, lorsque nous serons en possession de toutes les propositions des Compagnies, pour le classement du personnel dans les échelles, nous pourrons travailler, sans interruption, à l'élaboration du Statut.

« Peut-être est-il téméraire d'apporter des conclusions à ce travail à peine ébauché, mais il est de notre devoir de formuler certaines réflexions qui se dégagent des réunions de la commission.

« Tout d'abord, nous avons eu l'impression très nette que les Compagnies n'accordaient pas la même autorité à la commission du Statut, qu'à celle des huit heures qui était la conséquence du vote de la loi, alors que celle du Statut n'était, à leur avis, que le résultat d'une entente entre les Compagnies et les Pouvoirs publics. Cette impression s'est confirmée, à l'étude des propositions des Compagnies qui, dans certains cas, n'ont pas traité les principes généraux, alors que certaines dispositions y sont réglementées d'une façon complète.

« Décidés à défendre énergiquement le mandat que vous nous avez confié, nous vous demandons de vous affirmer, une fois de plus, sur les principes suivants qui devront être la base de nos discussions futures :

« Réglementation unique, déterminée par un Statut établi sur le modèle de celui qui existe sur le réseau de l'Etat, sans, qu'en aucun cas, les avantages actuellement accordés au personnel puissent être diminués. Révision des nominations, créations d'emploi, mutations et augmentations depuis le 1^{er} mai 1919. »

L'antagonisme, que révèle ce rapport, entre les Compagnies et le personnel, n'est pas pour surprendre. La véritable souveraineté, que les Compagnies avaient, nous le savons, entendu de tout temps, exercer sur leurs agents, subissait une atteinte trop directe, pour que la réforme s'accomplît sans heurt. Cette réforme n'était-elle pas, en effet, la réalisation de revendications formulées dès 1871 et qui, depuis cette époque, avaient rencontré l'hostilité constante des réseaux ?

Quoi qu'il en soit, un accord ne semblait pas impossible. Par circulaire spéciale aux Syndicats, en date du 29 novembre 1919, la Fédération indiquait que la discussion générale du Statut était terminée, avec les représentants des réseaux. Le texte, disait-on, est en voie de rédaction ; les points où l'accord n'est pas complet sont soumis à l'examen de la commission Tissier ; tout porte à croire que l'application du Statut ne saurait tarder.

La question des échelles de traitements et du « Statut-rémunération » allait donner lieu à un désaccord irréductible.

Les Compagnies se trouvaient alors, au moment critique de la crise des transports, due à des causes diverses : crise de combustible, du matériel roulant surmené, de la voie, dont on avait différé l'entretien pendant la guerre, crise morale résultant de la lassitude du personnel, dont divers éléments n'étaient pas restés inaccessibles à certaine influence politique et qui ressentait quelque déception à voir qu'il n'obtenait pas aussi promptement qu'il les avait escomptées, les améliorations et les garanties promises, crise d'effectifs enfin que parvenait mal à conjurer l'embauchage de recrues nouvelles et inexpérimentées appelées pour combler les vides laissés par la guerre et compléter les cadres devenus insuffisants, par suite de l'application de la loi de huit heures.

On conçoit, dès lors, que l'établissement de nouveaux salaires — problème toujours difficile, et particulièrement délicat en cette période de réorganisation et de crise — ait été de nature à faire naître un conflit.

Il convient, au surplus, de remarquer que le régime de réquisition avait pris fin. L'emprise de l'Etat avait cessé. Les Compagnies entendaient reprendre leur liberté d'action.

C'est ainsi qu'elles prétendirent fixer à 2.400 francs le chiffre de base des nouvelles échelles de traitements. Les représentants du personnel qui réclamaient un minimum de 3.800 francs, à défaut duquel les agents du réseau de l'Etat — qui devaient être soumis au régime commun — auraient été lésés par rapport à leur situation antérieure, manifestèrent leur mécontentement, en quittant la commission. En vain le Président Tissier proposa-t-il aux deux parties de s'en remettre à son arbitrage (1). La situation se compliqua encore du fait de la démission, à la date du 20 janvier 1920, de M. Claveille, ministre des Tra-

(1) Cette proposition d'arbitrage fut d'ailleurs acceptée par la Fédération nationale, par une lettre du 5 décembre 1919.

vaux Publics, et du départ de certains hauts fonctionnaires, membres de la commission. Un accord ne put intervenir qu'à la suite des grèves de janvier et février 1920, la fixation à 3.800 francs du traitement de base ayant été posée comme une des conditions de reprise du travail.

Par dépêche ministérielle du 18 août 1920, les réseaux furent autorisés à mettre en vigueur le Statut-rémunération dans son ensemble.

Le Statut proprement dit, contenant la réglementation uniforme de la condition administrative du personnel de tous les réseaux, et sur les dispositions duquel l'entente avait pu être réalisée, était en application depuis le mois d'avril.

Ces deux documents constituent encore aujourd'hui les pièces essentielles du Statut des agents de chemins de fer. Ce sont eux que l'on vise, lorsque l'on parle du « Statut du personnel ». En réalité, ce Statut est plus large et il faut y comprendre, en outre, selon nous, toute prescription relative à l'« état » de « cheminot », savoir :

Les textes réglementaires des Compagnies, édictés en exécution du Statut, *stricto sensu*, ou relatifs aux questions non prévues par ce Statut ;

Les lois et décrets d'ordre général (loi du 23 avril 1919 sur la durée du travail, par exemple) ;

Les lois, décrets et arrêtés spéciaux au chemin de fer. C'est ce dernier point qui va, maintenant, retenir notre attention. On connaît l'effort du législateur pour organiser ou réorganiser, après la guerre, ce qu'on a appelé « les grands services de l'économie moderne ». Ses préoccupations se sont portées, en particulier, sur la réglementation de trois industries d'intérêt général, au premier chef, et présentant, entre elles, bien des points communs : les mines, la production d'énergie hydro-électrique et les chemins de fer.

« Quoi de plus tentant, écrivait M. Perrier, rapporteur de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, que d'assimiler la chute d'eau et la mine, toutes deux richesses fournies par le sol naturel, toutes deux issues par la chaleur solaire, toute deux sources de lumière, de chaleur et de mouvement... » Cette assimilation pouvait être étendue aux chemins de fer, industrie connexe, et, en quelque sorte complémentaire des deux autres, « sources de mouvement ». Nous allons voir, en effet, que la loi est intervenue dans les rapports des concessionnaires de chute d'eau, de mine et de chemins de fer, avec leur personnel, dans un sens identique, inspiré par les projets de « nationalisation » des services publics ou

d'intérêt général, non pas de « nationalisation » telle qu'on l'entendait avant la guerre et qui n'était rien d'autre que la mainmise de l'Etat sur les industries privées et la gestion de ces industries par des fonctionnaires, mais de « nationalisation industrialisée » consistant à confier la direction de l'entreprise aux intéressés eux-mêmes, producteurs et consommateurs associés.

Nous trouvons une trace, timide sans doute, mais néanmoins symptomatique, de cette tendance, dans la loi du 9 septembre 1919, sur le régime des concessions minières qui, pour la première fois, a fait application de la participation obligatoire du personnel aux bénéfices, dans les concessions de l'Etat. Il n'est pas sans intérêt, d'ailleurs, de remarquer que cette innovation est due à l'initiative sénatoriale (1).

La loi du 16 octobre 1919, instituant le nouveau régime des chutes d'eau et de l'utilisation de l'énergie hydraulique, marque un pas en avant, en prescrivant la participation du personnel, non plus seulement aux bénéfices, mais aussi à la gestion, dans les conditions qui seront fixées par décret (art. 28), que l'exploitation soit faite directement par l'Etat, les départements ou les communes, ou par l'intermédiaire d'entreprises privées. Ces principes ont été observés, par la loi du 27 mai 1921, sur l'aménagement des usines du Rhône.

Quant aux chemins de fer, lors de la modification de leur régime, un parlementaire, M. Charlot, avait proposé la création d'actions de travail, au profit du personnel. Les Compagnies s'y refusèrent, dans une lettre du 8 décembre 1920, au ministre des Travaux publics (Enquête du ministère du Travail page 35). Le gouvernement proposa alors de limiter la mesure au réseau de l'Etat, tout en créant, dans chaque réseau, une « société commerciale coopérative du personnel, qui aurait reçu la moitié de la part de prime revenant aux agents, avec faculté de l'affecter à l'achat d'actions du réseau ou de tout autre réseau ». Dans le cas où un réseau aurait adopté le régime des sociétés à participation ouvrière, la coopérative de main-d'œuvre, fondée par application de cette loi, se serait automatiquement substituée à la société commerciale du personnel. Finalement, à la suite de l'opposition du Sénat, hostile à toute affiliation obligatoire à une coopérative de réseau, il ne survécut plus, dans la loi du 29 octobre 1921, relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général (art. 3) que l'idée d'une société commerciale,

(1) M. le Professeur Oualid, à son cours.

à laquelle le personnel pourra, facultativement, verser la moitié de sa part de prime et qui devra en affecter les fonds (capital et intérêts), entre autres placements, en actions de son réseau, avec cette restriction que le capital ainsi placé ne pourra dépasser, chaque année, le quart du capital employé, ni la totalité du quart du capital social du réseau.

On voit apparaître là la crainte manifeste d'une mainmise du personnel sur la gestion. Cette hostilité à l'égard des actions du réseau, prend une forme plus précise encore, quand on compare le sort fait aux titres ordinaires (obligations des grands réseaux, rentes ou obligations émises ou garanties par l'Etat) et aux actions du réseau. En effet, tandis que toutes les valeurs mobilières devront être nominatives et immatriculées au nom de la Société (ce qui est une application du principe de l'appropriation collective), les actions du réseau seront immatriculées soit au nom des agents qui désireront les acquérir, soit au nom de la Société coopérative. On saisit ici, sur le vif, la répugnance des Compagnies à la fois pour la participation ouvrière en soi (puisqu'elles en redoutent l'obligation) et pour l'action collective des agents.

Il convient, d'ailleurs, d'observer qu'à la différence de ce qui a été décidé par les lois du 9 septembre 1919, sur les concessions de mine et du 16 octobre de la même année, sur les concessions de chute d'eau, la loi du 29 octobre 1921 instituant le nouveau régime des chemins de fer et approuvant la convention du 28 juin précédent, entre l'Etat et les réseaux, ne comporte pas la création, au profit du personnel, d'un système de participation aux bénéfices. La question avait, il est vrai, été envisagée au cours de la discussion devant la Chambre. Mais, dans le texte définitivement adopté, l'idée de participation aux bénéfices nets d'exploitation est abandonnée et il ne subsiste plus que l'institution d'une prime d'un caractère spécial.

Le personnel touche en effet :

1° 6 % de l'excédent de la recette de l'exercice considéré par rapport à celle de 1920 ;

2° 2 % de la diminution de l'insuffisance de recettes par rapport à 1920.

Il s'agit donc uniquement d'une prime destinée à intéresser les agents au développement du trafic et à l'économie dans la dépense et que les bénéficiaires pourront verser à la Société commerciale coopérative du personnel, dans les conditions rappelées plus haut.

Là ne se borne pas l'intervention du législateur de 1920, au profit du personnel.

Soucieux d'éviter le retour de conflits violents entre les réseaux et leurs agents, il a — reprenant l'idée qui

avait inspiré certaines propositions d'avant-guerre, notamment le projet Briand et Klotz — soumis le règlement de toute contestation d'ordre collectif et portant, en particulier, sur les questions relatives au Statut, aux règles de travail et de rémunération, aux institutions de retraite, à un tribunal arbitral, dont nous aurons, dans un prochain chapitre, à préciser la composition et les attributions (art. 12). Dans un but d'apaisement, également, il a voulu faire entendre la voix du personnel — dont le Statut de 1920 assurait déjà la représentation auprès des Directions des Compagnies — au Conseil supérieur des chemins de fer, assemblée consultative, obligatoirement saisie, par le Ministre, des questions d'intérêt commun à tous les réseaux, en matière technique, commerciale, administrative et financière et appelée à délibérer sur « les questions relatives au Statut, aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite ». Le personnel y envoie 12 délégués élus, 6 pour les classes moyennes, 6 pour le petit personnel (art. 6).

Au surplus, la Convention du 28 juin 1921 place les réseaux, sous la haute autorité du Ministre des Travaux publics (art. 1^{er}). C'est du Ministre que dépend la nomination du Président du Conseil supérieur (art. 3). C'est au Ministre que les Directeurs des Compagnies sont tenus de rendre compte, dans les cas où ils décident, dans un sens défavorable à l'agent, sur une proposition du Conseil d'enquête, sorte de commission consultative disciplinaire, instituée par le Statut du personnel (art. 40, Livre II du Statut).

Si l'on considère qu'à la veille de la guerre, l'intervention de l'Etat, dans les rapports des Compagnies avec leur personnel, n'avait pu aboutir — et au prix de quelles controverses ! — que sur la question des retraites et celle de la réglementation du travail, on est frappé de l'étendue du chemin parcouru, de l'évolution accomplie, des réformes réalisées.

Mais si, par suite des circonstances, les Compagnies se sont trouvées dans une sorte d'« état de nécessité », les contraignant de subir l'ingérence de l'Etat qui les a amenées à consentir au personnel, à la faveur du régime de réquisition, la précieuse garantie d'un Statut et, à l'occasion de la réorganisation des réseaux, de sérieux avantages nouveaux, il était à prévoir que, cette période d'exception passée, elles s'opposeraient à toute immixtion nouvelle, reprenant, alors, l'attitude qu'elles observaient autrefois.

Elles ont eu, notamment, l'occasion d'exposer, à nou-

veau, leur ancienne doctrine, contre un projet de loi (1) déposé le 29 janvier 1925, sur le bureau de la Chambre, par M. Victor Peytral, ministre des Travaux publics, et ayant pour objet de soumettre, à l'agrément du gouvernement, la nomination des membres du Comité de Direction des grands réseaux et des hauts fonctionnaires des Compagnies.

L'exposé des motifs rappelle les arguments fournis pour justifier les précédents projets de loi analogues et tirés de la nécessité, pour l'Etat, d'exercer, dans l'intérêt du public, une action directe sur la gestion des concessionnaires.

Au surplus, depuis la loi du 20 octobre 1921, déclare-t-on, ces arguments ont pris une valeur particulière. Le crédit de l'Etat et le crédit des Compagnies sont intimement liés. La concession est devenue, en réalité, une régie intéressée. De plus, jusqu'en 1926, l'Etat comble les déficits du fonds commun.

On ajoute enfin qu'au point de vue politique et social, le gouvernement ne peut se désintéresser des personnalités qui commandent à près de 500.000 employés ou ouvriers.

Ce projet n'a rien de bien nouveau pour nous. Il s'inspire du même esprit que le projet Augagneur de 1912. Il a le même objet. Il devait recevoir le même accueil.

Ainsi qu'ils l'avaient fait en 1912, les Présidents des Conseils d'administration des Compagnies ont protesté, par une lettre du 7 février 1925, faisant remarquer que la Convention du 28 juin 1921 a expressément consacré l'organisation intérieure des Compagnies et que son article 6 a spécifié que les deux administrateurs représentant chaque Compagnie au Comité de Direction, seraient désignés par le Conseil d'administration, et ils ajoutaient :

« Les cahiers des charges et les conventions qui régissent nos concessions reconnaissent, à l'Etat, un droit de contrôle très étendu. Si, à ce droit de contrôle, le gouvernement, pour des raisons dont il est juge, désire substituer un pouvoir de gestion, il ne peut le faire, dans des formes régulières, qu'en usant du droit de rachat inscrit dans nos cahiers des charges. Il ne lui appartient pas de priver les Compagnies, par un acte unilatéral, contraire à leurs statuts et aux conventions, des droits que l'Etat leur a reconnus. »

Dans le même temps, presque toutes les Chambres de commerce protestèrent contre le projet.

(1) Annexe 1151 à la séance du 29 janvier 1925. Ch. Doc. parl. 1925, p. 136.

Signalons enfin, pour terminer, qu'à la séance de la Chambre du 24 mai 1929 (*J. O. Débats parlementaires*, du 25 mai 1929) au cours de la discussion sur le relèvement du salaire des cheminots, M. Forgeot, ministre des Travaux publics, s'est fait l'écho, à la tribune, d'une promesse des réseaux d'organiser la délégation ouvrière, auprès du Comité de Direction, organisme commun de direction, dont les délibérations engagent tous les réseaux. Est-ce là un pas vers la collaboration du personnel à la gestion effective ? Il serait hardi ou prématuré, tout au moins, de l'affirmer.

CHAPITRE II

LES POUVOIRS DES COMPAGNIES SUR LE STATUT DE LEUR PERSONNEL. DIFFICULTÉS ET CONTROVERSE AUXQUELLES A DONNÉ LIEU LA QUESTION

L'augmentation croissante du coût de la vie, accompagnant la crise économique et monétaire, contemporaine du règlement des comptes de guerre et de la réadaptation générale du commerce et de l'industrie, devait contraindre les Compagnies à accorder à leur personnel des majorations successives de salaire, non prévues par le Statut-rémunération de 1920. Le moment était critique pour les réseaux. Plus que toute entreprise industrielle, ils avaient à souffrir de la crise. La décroissance du trafic, conséquence du marasme économique et de la concurrence automobile, amenait une diminution de leurs recettes. L'application de la journée de huit heures grevait lourdement leur budget, de même que les charges fiscales et les travaux rendus nécessaires par les destructions de la guerre. On conçoit, qu'en présence de cette situation, les Compagnies, pour lesquelles, en tout temps, les dépenses de personnel représentent une grosse charge, aient voulu réduire aux limites les plus strictes les augmentations de traitement, pourtant nécessaires.

Les salaires, nous le savons, avaient été fixés par le Statut-rémunération, mis en vigueur, à la suite des travaux de la commission Tissier et après accord entre les Compagnies et le personnel. La révision des traitements et rémunérations accessoires, nécessitée par l'accroissement constant du coût de la vie, venait modifier les règles statutaires. Une question se posait, dès lors : dans quelles limites les Compagnies étaient-elles liées par la réglementation édictée par le Statut ? Étaient-elles tenues, notam-

ment, en modifiant les conditions statutaires de rémunération, de respecter la relativité des échelles prévues par le statut, ainsi que le classement des agents dans ces échelles? Ne pouvaient-elles pas, au contraire, majorer le traitement de certains groupes d'employés, dans une proportion différente de celui d'autres catégories? Jouissaient-elles donc d'une indépendance absolue ou, à l'inverse, leur était-il interdit de transgresser les principes énoncés par le Statut, soit expressément, soit implicitement, ce qui donnait lieu, alors, à une interprétation des dispositions statutaires? Dans ce cas, en quel sens interpréter? en recherchant la communauté d'intentions des Compagnies et du personnel? en se plaçant au point de vue de l'une ou de l'autre des deux parties ou de quelque autre façon?

Après avoir examiné successivement les opinions soutenues par les réseaux, les syndicats, la jurisprudence et la doctrine, nous tenterons de rechercher la solution la plus conforme aux principes du droit.

SECTION I

LE POINT DE VUE DES COMPAGNIES

La Convention du 28 juin 1921 résout la question. Suivant l'article 7, en effet, il entre dans les attributions du Comité de Direction de statuer sur « les modifications à apporter au statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraite. »

Au surplus, les travaux préparatoires de la loi du 29 octobre 1921, approbative de la convention, indiquent clairement le rôle et les pouvoirs de cet organisme commun de gestion des grands réseaux, composé, pour chacune des cinq Compagnies, de deux administrateurs désignés par le Conseil d'administration de la Compagnie et du Directeur, et, pour l'administration des chemins de fer de l'Etat, du Directeur, du Président et du Vice-Président du Conseil de réseau, le Directeur des chemins de fer au ministère des Travaux publics, ou son suppléant, siégeant comme commissaire du gouvernement.

Les travaux préparatoires de la loi du 29 octobre 1921, approbative de la Convention, indiquent clairement le rôle et les pouvoirs du Comité de direction.

L'exposé des motifs énonce :

« Les articles 7 et 8 précisent la composition du Comité de direction et définissent ses attributions ; c'est l'organe de gestion, proprement dite, des intérêts com-

muns des réseaux... L'article 8 stipule que ses décisions sont exécutoires pour tous les réseaux. » (Chambre, Documents parlementaires, année 1920, annexe n° 862, p. 1451. Col. 1).

Le rapporteur du projet de loi devant la Chambre des députés, M. Lorin, disait également du Comité de direction : « Toutes les questions intéressant l'ensemble des réseaux relèvent de ses décisions ». (Chambre, Doc. parlementaires, année 1920, annexe n° 1456, p. 2203, col. 1) ; et on peut citer, dans le même sens, la déclaration de M. Rabier, rapporteur devant le Sénat (Sénat, Doc. parl. année 1920, annexe n° 627, p. 1069, col. 3).

D'autre part, ses pouvoirs ont été maintes fois affirmés au Parlement.

Le 28 avril 1926, M. Schwob, Directeur général des chemins de fer, commissaire du gouvernement, déclarait à la Chambre :

« Ce n'est pas au Parlement qu'il appartient de fixer le statut, les modalités de l'avancement et les traitements des personnels des deux réseaux de l'Etat ; c'est aux administrations des réseaux, aussi bien des réseaux d'Etat que des réseaux concédés, réunis en comité de direction, que ce pouvoir appartient » (*J. O.*, 29 avril 1926, p. 2161).

Au Sénat, le 28 avril 1926, M. Jeanneney s'exprimait de même :

« Et d'abord, la Chambre semble avoir oublié que, depuis la convention de 1921, la réglementation du Statut du personnel des réseaux appartient au Comité de direction ; elle lui appartient, pour l'ensemble des réseaux et en vue de l'unité. » (*J. O.* 29 avril 1928, p. 1055).

Les termes de la déclaration de M. Schwob reflétaient, d'ailleurs, exactement l'opinion du ministre des Travaux publics lui-même, qui, le 17 mai 1926, écrivait au président du Comité de direction :

« Intervenant à la Chambre, en tant que Commissaire du gouvernement, M. le Directeur général des chemins de fer a nettement fait ressortir qu'il n'appartient pas au Parlement de se substituer au Comité de direction, seul qualifié, en vertu de la convention du 28 juin 1921, approuvée par la loi du 29 octobre 1921, pour fixer les modalités du statut du personnel. »

Cette opinion, le ministre la confirmait dans une note du 2 juillet 1926, adressée au Président du Conseil, au ministre des Finances et aux commissions parlementaires, à propos des indemnités allouées aux agents du réseau d'Alsace et de Lorraine : « ...en vertu de la loi du 29 octobre 1921, approuvant la convention du 28 juin 1921, ce n'est pas le Parlement qui a qualité pour arrêter

le statut et les traitements des agents de chemins de fer d'intérêt général. Ce droit appartient aux grands réseaux, groupés en Comité de direction... »

De même, le ministre répondait, à la date du 20 juillet 1926, à une question écrite de M. Robio, député :

« En conformité des dispositions de l'article 7 de la convention du 28 juin 1921, approuvée par la loi du 29 octobre suivant, il appartient au comité de direction des grands réseaux de chemins de fer français d'examiner les projets de modification des conditions de rémunération du personnel. Il ne saurait donc être question de constituer une commission à cet effet. » (*J. O.*, 21 juillet 1926, page 3010.)

Et c'est encore le Ministre qui, à la première séance du 7 juillet 1927 de la Chambre des Députés, prononçait ces mots :

« Cette convention (du 28 juin 1921), nous avons été assez nombreux à le regretter, a laissé les questions de statut aux mains seules des réseaux concédés. » (*J. O.*, 8 juillet 1927, p. 2366.)

Le discours de M. Forgeot, Ministre des Travaux publics, interpellé le 24 mai 1929, sur la question du relèvement du salaire des cheminots, n'est pas moins significatif (*J. O.*, débats parlementaires, 25 mai 1929.)

— M. le Ministre : « On a dit : puisqu'il s'agissait de modifier le statut de 1920, qui était un statut bilatéral, c'est bilatéralement qu'on aurait dû le faire.

« On n'avait pas tenu le même langage en 1925 quand on avait déjà modifié le statut, par l'adaptation des augmentations de salaires, avec une échelle dégressive, de 30 à 15 pour 100, qui a profité aux plus bas échelons de l'échelle et qui n'a soulevé la protestation de personne !

« Et puis, mon cher collègue, depuis 1920, il y a eu la loi de 1921 et la loi s'impose à tous. Or, l'article 7 de la convention de 1921, approuvée par la loi, prévoit que le comité de direction délibère sur les modifications à apporter au statut, ainsi qu'aux règles de rémunération du personnel. »

Il en résulte, suivant les réseaux, que le comité de direction jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour tout ce qui touche la gestion des réseaux et qu'il peut, notamment, sans restriction aucune, par application de l'article 7 de la convention du 28 juin 1921, apporter, au Statut du personnel et aux règles de rémunération, toutes les modifications qu'il juge nécessaires. Le Statut, notifié aux agents, dans les formes habituelles des ordres de service, n'a pas, en droit, un caractère différent des réglementations édictées

antérieurement par les réseaux. Il peut, dès lors, comme tout règlement, dont les Compagnies auraient pris l'initiative et précisé, seules, les clauses, être modifié, par elles, dans la plénitude des droits que leur reconnaissent leurs statuts et cahier des charges et suivant lesquels « le Conseil d'administration nomme et révoque tous agents et employés et fixe leurs attributions et leurs traitements. » La convention du 28 juin 1921 n'a fait que rappeler et consacrer ce pouvoir absolu des réseaux, sur la condition de leur personnel.

SECTION II

THÈSE DES SYNDICATS

Cette opinion des réseaux était bien dans la tradition et conforme à la doctrine qu'ils soutenaient, avant la guerre, et qui, repoussant toute ingérence dans leurs rapports avec le personnel, soumettait celui-ci à la discrétion absolue des directions. On conçoit que les Syndicats d'agents qui risquaient, du coup, de voir réduites à néant les garanties statutaires si chèrement acquises, aient adopté une position absolument opposée. Leur façon de voir se trouve résumée dans le passage suivant d'un discours de M. Jules Moch, député, intervenant lors de l'interpellation, que nous avons eu déjà l'occasion de signaler, sur le relèvement du salaire des cheminots (séance de la Chambre du 24 mai 1929, *J. O., Débats parlementaires* du 25 mai 1929).

— M. Jules MOCH : « Les salaires ont été fixés, en 1919, par la Commission Tissier, chargée d'une mission arbitrale. Depuis lors, ils ont été majorés, dans des proportions constantes, à deux exceptions près, dont je dirai un mot tout à l'heure.

« Les salaires de base étant intangibles et ayant été multipliés, par un coefficient uniforme, la sentence arbitrale était respectée.

« Or, la modification du 1^{er} janvier 1929 et celle de demain reposent sur un changement unilatéral de ces salaires de base. Par un acte d'autorité, le comité de direction a jeté bas une convention arbitrale qui, en droit, ne pouvait être modifiée que d'un commun accord. »

On se place ici du point de vue consensuel. Le statut est une convention. C'est le droit des contrats qui le régit. Un changement ne peut y être apporté que du consentement des deux parties. Toute modification unilatérale de la part du Comité de direction constitue une sorte de « fait

du prince », une violation du principe de l'immutabilité des conventions, première de toutes les règles juridiques.

SECTION III

LA DOCTRINE

La doctrine allait avoir à se prononcer dans le débat. Voici l'avis qu'ont émis, le 15 avril 1929, sur le point qui nous occupe, MM. Berthélemy, Lyon-Caen, Mennesson, Raoul Rousset, Guillaumin, Hannotin, Albert Salle Aubépin, Aubert, Marcilhacy, Manuel Fourcade, Chenu, consultés par le Comité de direction des grands réseaux :

« Les soussignés, consultés sur la question de savoir si le Comité de direction des grands réseaux de chemins de fer a le droit de modifier le statut du personnel, sont d'avis des résolutions suivantes :

« I. — Les rapports qui existent entre les ouvriers et les employés d'un service concédé, comme les chemins de fer, et la Société concessionnaire, société commerciale, sont des rapports de droit privé : le contrat qui les lie est un contrat de travail. Les travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 1890, modifiant l'article 1780 du Code civil, relatif au contrat de louage de services, sans détermination de durée, l'ont rappelé, à l'occasion de l'analyse de la situation faite par la jurisprudence aux agents des Chemins de fer et la loi du 21 mars 1905, spéciale aux agents des Chemins de fer de l'Etat, l'a énoncé expressément, en soumettant aux tribunaux judiciaires, conformément au régime de droit commun appliqué aux agents des Compagnies concessionnaires, « les différends qui s'élèveraient entre l'Administration des Chemins de fer de l'Etat et des employés, à l'occasion du contrat de travail. »

« Les dispositions qui constituent les « Statuts du personnel forment les clauses de ce contrat, proposées par les Compagnies aux agents qui entrent à leur service et acceptées par les agents du fait de leur engagement ; elles lient les deux parties ; les Compagnies ne peuvent les méconnaître et les agents ne peuvent invoquer que les avantages et les droits qui y sont mentionnés, tels qu'ils sont définis (Civ. 26 décembre 1922. S. 23. I. 32).

« Cette situation n'existe, toutefois, qu'aussi longtemps que les dispositions du Statut sont maintenues par les Compagnies ; il leur appartient, en effet, de les modifier, quand elles le jugent utile, sous la seule réserve des droits acquis, à la fois à raison du caractère du contrat de travail

qui les lie à leurs agents et qui est un contrat de travail à durée indéterminée (Civ. rej. 8 décembre 1920. Annales des chemins de fer et tramways, 1921, p. 136) et à cause des nécessités de fait, conséquences de la gestion d'une entreprise, comme un réseau de chemins de fer, qui mettent de toute évidence, obstacle, comme il en est de toute entreprise industrielle, à l'immutabilité des conditions de travail.

« Ce droit des réseaux n'a jamais été contesté. L'usage en a été prévu, dès l'origine, dans les Statuts approuvés par l'Administration de chacune des Compagnies avec lesquelles l'Etat a traité et auxquelles il a accordé des concessions ; les articles 21 (Est), 18 (Midi), 25 (Nord), 32 (P.-L.-M.), 23 (P.-O.) énoncent, en termes généraux et absolus « que le Conseil d'administration nomme et révoque tous agents et employés et fixe leurs attributions et leurs traitements » ; ce droit a été exercé, par les réseaux, sous le régime antérieur à la convention du 28 juin 1921, sans que jamais une contestation ait été élevée à ce propos et il ne pouvait en être autrement. Les Compagnies de chemins de fer sont, en effet, des sociétés commerciales qui jouissent, pour remplir leurs engagements à l'égard de l'autorité concédante, d'une complète liberté d'action que justifie la responsabilité qu'elles ont à l'égard de l'Etat et des usagers et qui n'est et ne doit être limitée que par les clauses contractuelles qu'elles ont librement acceptées et dans la mesure dans laquelle ces clauses apporteraient une restriction au droit commun. Traitant avec leurs agents, dans les conditions définies par l'article 1780, C. Civ., les Compagnies ont toujours usé du droit qu'elles tenaient du caractère du contrat de travail, intervenu entre elles et leurs ouvriers ou employés, en fixant, selon les circonstances et comme elles l'estimaient nécessaire, les clauses de ce contrat, sans considérer jamais que les conditions adoptées eussent un caractère définitif et ne pussent être modifiées qu'à la suite d'un accord avec les agents, solution qui eut été, d'ailleurs, en contradiction avec la nature juridique de leurs engagements.

« II. — Cet état de droit n'a subi aucune transformation à la suite de la mise en vigueur de la convention du 28 juin 1921, approuvée par la loi du 29 octobre suivant, relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général.

« Aux termes de l'article 2 de la dite convention, il a été institué, entre les réseaux, une organisation commune, ne faisant disparaître ni l'organisation intérieure, ni l'exploitation propre de chaque réseau, au moyen,

notamment, d'un Comité de direction, et l'article 7 énumère les questions sur lesquelles il peut être appelé à délibérer ; sous la lettre C, de cet article, il est prévu que le Comité délibère sur « les modifications à apporter au Statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraites ». Le droit antérieurement exercé par les Compagnies, en vertu de leurs statuts, est donc maintenu de manière expresse, sans autre condition que l'obligation, pour les Compagnies, d'adopter, pour les questions d'intérêt commun, des mesures générales applicables à l'ensemble des réseaux. Sous cette réserve, le droit du Comité de direction est celui qui appartenait, avant 1921, aux Compagnies, tel qu'il a été ci-dessus défini.

« Sans doute, l'article 4 de la convention appelle le Conseil supérieur des chemins de fer à délibérer sur les matières énumérées à la lettre C de l'article 7 ; mais le texte ajoute « conformément aux dispositions de la loi approbative de la présente convention ». Or, la loi ne prévoit l'intervention du Conseil supérieur que pour l'organisation du tribunal arbitral, chargé de résoudre les contestations d'ordre collectif, ce qui suppose l'existence d'un conflit de cette nature et exclut l'intervention du Conseil supérieur, dans toute autre hypothèse.

« Le droit absolu que le Comité de direction des grands réseaux tient de la convention de 1921, en ce qui concerne le Statut du personnel a été, d'ailleurs, affirmé à plusieurs reprises par les représentants de l'Etat.

« Dans une note du 2 juillet 1926, le Ministre des Travaux publics signalait, en ces termes, la situation nouvelle, à ses collègues du Cabinet et du Parlement : « Ce n'est pas le Parlement qui a qualité pour arrêter le Statut et les traitements des agents de chemins de fer d'intérêt général. Ce droit appartient aux grands réseaux, groupés en Comité de direction et si, contrairement à l'avis que nous venons d'exprimer, le Parlement fixait, par un acte unilatéral, des indemnités de cherté de vie, pour les cheminots d'Alsace et de Lorraine, le Comité de direction ne manquerait pas d'élever une protestation qui serait tout à fait justifiée ; il n'aurait aucune peine à démontrer que l'Etat, en se substituant d'office aux exploitants, viole les contrats précités. »

« Le même Ministre exprimait encore cette idée, dans sa lettre aux réseaux du 17 mai 1926 ; et, à la séance du Sénat du 8 avril 1927 (*J. O.*, p. 444) il s'exprimait ainsi : « Nous avons une convention, celle de 1921. Cette convention, je l'ai votée quand elle est revenue du Sénat, parce que vous l'aviez améliorée. Mais cette convention existe,

elle fait la loi des parties et, comme l'ont dit nombre de députés, elle dessaisit, en ce qui concerne le statut du personnel, les pouvoirs publics de tout contrôle et de tout moyen d'action. C'est un fait. » La même déclaration a été faite à la Chambre, aux séances des 28 avril 1926 (*J. O.* 3010), 7 juillet 1927 (*J. O.* 2366), et au Sénat par M. Jeaneney, le 29 avril 1926 (p. 1055). Cette unanimité est significative : c'est aux administrations des réseaux, réunies en Comité de direction, qu'il appartient de fixer et de modifier le Statut du personnel.

« III. — Il est à peine nécessaire d'indiquer, après les explications qui précèdent, que les conditions dans lesquelles ont été rédigés les textes constituant le Statut du personnel, mis en vigueur en 1920 et établi, en vertu de la dépêche du Ministre des Travaux publics du 27 février 1919 et de l'arrêté du 25 mars 1919, instituant « une Commission chargée de rechercher les moyens d'établir, pour l'ensemble du personnel des chemins de fer d'intérêt général, une tarification d'ensemble des salaires, reposant sur des bases communes à tous les réseaux », ne sont pas de nature à apporter une restriction au droit du Comité de direction des réseaux, tel qu'il résulte de la convention du 28 juin 1921.

« Le Statut, arrêté par la Commission, a été accepté par les réseaux, sans qu'ils renoncent à aucun de leurs droits, c'est par cette acceptation qu'il est devenu obligatoire pour eux ; il n'avait pas à leur être imposé et il ne pouvait l'être ; car aucune disposition de leurs actes de concession ou de leurs cahiers des charges ne prévoit l'intervention de l'Etat, dans les rapports des agents et des Compagnies.

« Le Statut, notifié aux agents dans les formes habituelles des ordres de service, n'a donc pas, en droit, un caractère différent des réglementations édictées antérieurement par les réseaux ; préparé et proposé par une commission administrative, il demeurerait dépourvu de tout effet aussi longtemps que les Compagnies n'y adhéraient pas ; en en faisant les conditions de travail de leurs agents, elles se les sont appropriées, comme leurs statuts leur permettaient de le faire, dans les limites de leurs cahiers des charges et qui ont été définis plus haut ; le statut de 1920 est, par suite, soumis aux conditions du droit commun et il peut être modifié, comme toute réglementation dont les Compagnies auraient pris l'initiative et auraient seules précisé les clauses : la convention de 1921, en rappelant ce droit, implique que toute autre solution serait, au surplus, contraire à l'intention commune de l'Etat et des réseaux.

« Les soussignés concluent, en conséquence, que le Comité de direction des grands réseaux tient, de l'article 7, lettre C, de la convention du 28 juin 1921, le droit de modifier le Statut du personnel des Compagnies de chemins de fer d'intérêt général. »

Cette conclusion consacre la thèse soutenue par les réseaux : le Comité de direction est maître souverain des modifications à apporter au Statut.

SECTION IV

LA JURISPRUDENCE

En quel sens a-t-elle opiné ? Observons, d'abord, qu'elle est assez peu fournie et que la Cour de cassation n'a pas eu, à ce jour, à statuer, comme si les Compagnies avaient redouté de faire trancher définitivement cette question délicate et controversée du pouvoir des réseaux sur le Statut de leur personnel.

Quoi qu'il en soit, signalons, comme se rapportant directement au point litigieux, les motifs suivants tirés d'un jugement du tribunal civil de Valenciennes du 29 juillet 1925 (*Gaz. Pal.* 1925-2, p. 550) rendu en appel d'une sentence du Conseil des Prud'hommes de Valenciennes du 27 mars 1924 :

« Attendu que le Statut qui, lors de son élaboration, a été discuté par les représentants des employés, qui a donc, en somme, un caractère synallagmatique, prévoit expressément le déplacement d'office, pour les besoins du service, sous la réserve du versement d'une indemnité complémentaire ; que Thomas ne peut prétendre sérieusement qu'il ignorait cette disposition ;

« Attendu qu'il ne peut assimiler le Statut des employés de chemins de fer, dont la nature juridique n'a aucun caractère administratif, à celui des fonctionnaires ; qu'en effet, les premiers sont dans une situation contractuelle et les seconds, dans une situation légale et unilatérale ;

« Attendu que le critérium du fonctionnaire c'est la participation à l'accomplissement d'un service rentrant dans la mission obligatoire de l'Etat, qu'il tient son pouvoir, non de l'individu qui a fait sa nomination, mais de la loi qui a organisé sa fonction ; que le recrutement, l'avancement, le traitement, la pension de retraite, les honneurs mêmes qui découlent de la fonction sont fixés par elle et peuvent être modifiés par elle, sans le consentement du dit fonctionnaire, sous la seule réserve qu'il peut, dans cer-

tains cas, avoir un recours, devant une juridiction spéciale, par une procédure suivie ;

« Attendu, au contraire, que, pour les employés de chemins de fer, il existe, à la base, une convention de louage de services qui est le fondement et la mesure de leurs droits et de leurs devoirs ; que l'étendue de ces droits et obligations ne peut recevoir de modifications qu'avec l'accord des parties contractantes ou de leurs représentants et que les difficultés qui en naissent sont de la compétence des tribunaux judiciaires. »

C'est dans le même sens que, par deux jugements en date du 6 mai 1926, rendus en deux espèces identiques, la 7^e Chambre des appels de Prud'hommes du Tribunal civil de la Seine a prononcé. Le différend portait sur l'indemnité de résidence et les allocations pour charges de famille. Le Statut-rémunération avait prévu qu'au traitement pouvait s'ajouter une indemnité de résidence fixée à 1.200 francs par an, pour Paris, et décroissant suivant les conditions de la vie, pour les localités situées à l'extérieur de la grande ceinture. Il était indiqué, au surplus, que cette allocation accessoire serait touchée, de façon uniforme et au même taux, par tous les agents qui ont leur emploi dans une même localité. Or, lorsqu'elles avaient relevé les salaires et leurs compléments, les Compagnies, au lieu de maintenir la même indemnité de résidence pour tous les agents dont l'emploi est dans la même localité, avaient cru pouvoir allouer aux agents « qui habitent une autre localité que celle où ils sont employés et qui ont droit à une indemnité de résidence complète, une indemnité égale à la moyenne arithmétique des indemnités afférentes à la résidence réelle et à la résidence d'emploi. » Quant aux allocations pour charges de famille, elle étaient majorées en fonction de l'indemnité de résidence. C'est dans ces conditions que le personnel, estimant qu'il y avait, de la part des réseaux, violation des règles statutaires, s'est, par l'intermédiaire d'agents lésés, agissant comme mandataires officieux, adressé à la justice. Le tribunal a donné tort aux Compagnies, en se fondant sur les motifs suivants (1) :

« Attendu que les conditions de rémunération du personnel des Chemins de fer de l'Etat, comme, d'ailleurs, de toutes les autres Compagnies, ont été établies, par des décisions d'une Commission d'arbitrage, dite « Commission Tissier » et portées à la connaissance des employés du réseau le 3 décembre 1920 ;

(1) Trib. civ. de la Seine (7^e Ch.), 6 mai 1926. Chemins de fer de l'Etat c/ Kerninon (D. H. 1926, p. 399). P.-O. c/ Audibert.

« ...Or, attendu que, par un ordre du jour n° 2, daté à Paris du 8 janvier 1926, la Direction des Chemins de fer de l'Etat a apporté des modifications temporaires aux décisions de la Commission Tissier, en procédant à des relèvements temporaires des traitements, compléments de traitement, primes, indemnités de recettes et de caisses, indemnités de résidence, indemnités pour charges de famille ;

« Attendu que ces relèvements temporaires ont été nécessités par les difficultés de la vie et ne présentent, à aucun titre, le caractère de gratifications bénévoles et spontanées, de la part de l'Administration des Chemins de fer de l'Etat ;

« Attendu que si l'appelante avait le droit et, peut-être, l'impérieux devoir de relever les salaires et leurs compléments, elle ne pouvait le faire qu'en prenant pour base des élévations, les règles posées par la Commission Tissier ;

« Attendu que l'ordre du jour n° 2 prévoyait des augmentations de traitement, mais qu'il n'appartenait pas à la Compagnie, dans cette décision, de modifier le Statut du personnel et les conditions du contrat de travail. »

Le même esprit a inspiré, selon nous, le jugement rendu le 10 juillet 1929, par le Conseil des Prud'hommes de la Seine (Section des métaux, présidée par un juge de paix départiteur) et dont nous extrayons ce qui suit :

« ...Attendu que L... proteste, cependant, qu'on ne saurait réserver à la prime un sort différent de celui des traitements proprement dits, sous peine de rompre l'équilibre et l'harmonie des échelles et des galons, fixés avec soin et minutie en exécution de la Commission d'arbitrage, dite Commission Tissier ;

« Mais attendu que la preuve n'est pas rapportée d'une pareille exigence de la décision arbitrale, au moins en ce qui concerne la prime de travail... »

Le demandeur prétendait, dans cette espèce, au relèvement, dans les mêmes proportions que le traitement proprement dit, de la prime de travail, allocation journalière, fixe et forfaitaire, attribuée à certaines catégories d'agents, chargés de travaux d'un caractère de pénibilité particulière. Le Tribunal a considéré cette demande comme mal fondée ; mais, il résulte des motifs rapportés plus haut, que sa décision aurait été autre, s'il avait pu être prouvé que le Statut avait prévu un rapport de proportionnalité entre le traitement et la prime litigieuse. De façon implicite, c'est considérer les réseaux comme liés par les règles statutaires et leur contester le droit de les modifier unilatéralement.

Des tendances de ces décisions, assez peu nombreuses

sans doute, mais caractéristiques néanmoins, il ressort que si la jurisprudence et la doctrine sont d'accord pour reconnaître le caractère contractuel à la condition du personnel des Compagnies, les conséquences qu'elles en tirent, au point de vue des pouvoirs des réseaux sur le Statut de leurs agents sont absolument opposées. Pour la doctrine, l'indépendance des Compagnies est entière et souveraine. Le Statut n'y apporte aucune entrave. La jurisprudence, au contraire, estime, avec le personnel, que les dispositions statutaires ne sauraient être modifiées, sauf du consentement des deux parties. Que penser de cette contradiction, étrange, en vérité, si l'on considère que d'un point de départ commun : la notion de contrat, les avis divergent de façon aussi absolue ?

SECTION V

CRITIQUE DES DIVERSES OPINIONS ÉMISES

Il nous paraît utile, avant tout, de préciser la nature juridique du lien qui rattache le personnel aux Compagnies. L'agent de chemins de fer est-il dans une situation contractuelle à l'égard du réseau qui l'emploie ou dans une situation réglementaire, analogue à celle du fonctionnaire public, puisque le service auquel il coopère est, comme celui auquel collabore le fonctionnaire, un service public ?

D'après M. le professeur Rolland, deux idées dominent la situation de l'agent d'un service public concédé : d'une part, l'emploi qu'il occupe concourt à la marche d'un service public, d'autre part, le lien qui l'unit au concessionnaire est contractuel. Il s'ensuit que la condition juridique de cet agent est complexe : elle est d'abord individuelle, contractuelle et les éléments en sont déterminés par l'accord de volonté des parties ; elle est aussi générale et réglementaire ; à ce titre, le législateur formule certaines règles particulières au louage de services, en matière de service public et de nature à assurer un meilleur fonctionnement du service (réglementation de la durée du travail et des repos, par exemple). Et M. le professeur Jèze ajoute : « En dehors des règles expressément édictées par le législateur, il faut affirmer que les ouvriers et employés des concessionnaires de service public ont l'obligation générale et impersonnelle de ne rien faire qui puisse compromettre la marche du service public. » Il en résulte, notamment, la restriction, sinon la suppression du droit de coalition et de grève.

Les agents de chemins de fer se trouvent dans cette situation mixte qui participe à la fois du droit public et du droit privé. En tant que collaborateurs d'un service public, ils ont à subir — en particulier les agents assermentés, que la formalité du serment a fait, dans la limite de leur mission, des auxiliaires directs de la puissance publique — l'autorité de l'Etat et ils se trouvent, vis-à-vis de lui, dans une situation réglementaire. Mais les Compagnies, administrations particulières, institutions privées, qui les recrutent, les rémunèrent, les licencient, ne peuvent imprimer à leurs fonctions le caractère d'emploi public. Un contrat de louage de services est à la base de leurs relations. Ce sont les règles du contrat de louage de services qui président à leurs rapports. Les principes du droit privé doivent commander la solution des différends qui peuvent naître à l'occasion de ce contrat.

Comment, après avoir justement rappelé que les travaux préparatoires de la loi du 27 décembre 1890, modifiant l'article 1780 du Code civil et la loi du 21 mars 1905, soumettant aux tribunaux judiciaires les procès, nés du contrat de travail, entre l'Administration des chemins de fer de l'Etat et ses agents ne peuvent laisser de doute sur la nature contractuelle des rapports des réseaux avec leur personnel, la doctrine, que nous avons exposée dans une précédente section, a-t-elle pu laisser l'une des parties — les Compagnies — maîtresse absolue de modifier discrétionnairement et de leur seule volonté les obligations qu'elles ont librement consenties et que l'autre contractant a acceptées. C'est méconnaître, selon nous, la conception traditionnelle française du contrat.

En droit français, le contrat se présente avec deux traits caractéristiques (1) :

Tout d'abord, il repose sur la volonté des parties. L'émancipation, l'autonomie de la volonté, la volonté créatrice de droit a été l'œuvre des canonistes du xii^e siècle, des civilistes du xvi^e et des philosophes du xviii^e qui ont réagi contre l'antique règle du formalisme : « *ex nudo pacto non nascitur actio* ». Le contrat, œuvre de volonté, oblige par lui-même, en dehors de tout formalisme.

Le contrat français offre un second trait fondamental : il repose, non seulement sur la volonté, mais sur le concours des volontés. Il faut analyser le consentement psychologiquement. Ce n'est pas de la simple coexistence, c'est de la compénétration des intentions que va résulter, dans le contrat, le lien obligatoire. « Le contrat renferme le con-

(1) M. Lévy-Ullmann, à son cours.

cours des volontés de deux personnes dont l'une promet quelque chose à l'autre, et l'autre accepte la promesse qui lui est faite. » (Pothier. Traité des Obligations n° 4). De même, suivant Toullier « consentir c'est vouloir ce qu'un autre veut et nous propose de vouloir également ». (Droit civil n° 21.) Pour Aubry et Rau, également : « Tout contrat exige le concours du consentement des parties (art. 42 § 3), et MM. Colin et Capitant écrivent (Tome II, p. 269) : « La conception doctrinale classique définit le consentement : le *consensus voluntatum* ; c'est cet accord qui, en effet, constitue le contrat et donne naissance à l'obligation (contrat unilatéral) ou aux obligations (contrat synallagmatique). » Dans la doctrine française, le contrat est donc essentiellement l'union de deux esprits et cette conception est dite subjective, parce qu'elle fait reposer le contrat sur cette entité qui s'appelle le concours de volonté des parties. On a dit de façon pittoresque que ce n'est pas le mariage qui est un contrat, mais que c'est le contrat qui est un mariage. Le contrat est le mariage des volontés.

On aperçoit immédiatement combien opposée à cette conception consensualiste serait la prétention d'un contractant de modifier, de sa seule volonté et contrairement à celle de l'autre partie, les obligations qui résultent de la coïncidence, de la confusion des deux volontés et des deux esprits. C'est pourtant à cette conséquence — incompatible avec la notion française du contrat — qu'aboutit la conclusion de la doctrine qui reconnaît aux Compagnies de chemins de fer le droit d'apporter, unilatéralement, au Statut de leur personnel, toute modification qu'elles jugent convenable.

Ce système, il est vrai, pourrait se recommander d'un précédent doctrinal, dont se sont d'ailleurs écartés, en Allemagne même, où il a pris naissance, les théories contemporaines et le Code civil de 1900. Nous voulons parler de la thèse exposée, entre 1839 et 1853, par le jurisconsulte allemand Frédéric-Charles de Savigny (1) :

Un mot la résume : « *die Herrschaft* », l'imperium, l'emprise, la domination. Le lien d'obligation est un lien d'assujettissement personnel, un lien de personne à personne, une sorte de diminutif de l'esclavage, un esclavage à réduction. La domination sur une personne étrangère, telle est la définition de l'obligation que présente le juriste allemand. Le fondement en est le rapport de droit que Savigny définit ainsi : « Le rapport juridique est la cir-

(1) Savigny. « Système de droit romain contemporain » et « Le droit des obligations ».

conscription (ou le ressort, le territoire) où s'exerce la domination indépendante de la volonté individuelle (2) ».

Sur quoi s'exerce donc la volonté de l'homme ? D'abord sur sa propre personne. C'est sous ce premier angle que Savigny analyse les droits « originels » ou « droits de la personnalité ». Elle peut s'exercer, aussi, sur les éléments de la nature inanimée. Il en résulte une première catégorie de rapports juridiques, dont découle le droit à une chose, la propriété. La domination individuelle peut enfin s'étendre sur les personnes étrangères. Lorsqu'elle aliène complètement la liberté de celui sur qui elle s'applique, c'est l'esclavage ; l'homme n'est plus qu'une chose, un objet de propriété et d'une propriété analogue à celle des objets de la première catégorie de rapports juridiques. Lorsque la domination, la « Herrschaft » ne porte plus que sur une partie seulement de l'activité de la personne étrangère, il y a, disait Savigny, domination sur une personne étrangère, mais domination qui ne s'accompagne pas de la destruction complète de la liberté. Dans ce cas, il n'y aura qu'un retranchement qui s'opérera dans l'activité du sujet passif. La « Herrschaft » ne portera que sur la quantité d'activité séparée, extraite de la liberté du sujet passif et soumise respectueusement à la volonté du sujet actif. L'activité, alors, sera l'objet de la « Herrschaft » et ainsi, en partie dominée par la volonté individuelle du sujet actif. Il en résulte un droit ressemblant à la propriété, mais, cependant, distinct de celle-ci. Cette spécialisation de la « Herrschaft » donne donc lieu à un rapport de droit particulier et, conclut le jurisconsulte, un pareil rapport juridique, portant sur la maîtrise concernant une seule action de la personne étrangère, nous l'appelons : obligation.

On comprend qu'avec cette théorie, suivant laquelle propriété et obligation sont de nature identique, ne se distinguant que par le degré, celui qui exerce l'emprise, la « Herrschaft », puisse modifier, de sa seule volonté, ce qui est inclus dans le rapport obligatoire. Mais, comme on est loin de la conception consensualiste, psychologique et subjective de notre droit privé en général et du droit des obligations en particulier, dominé par cette idée — diamétralement opposée — de l'égalité, on a même dit de la « fraternité des contractants » !

Sans doute, la théorie qui fait du rapport obligatoire, pour l'une des parties, un lien de subordination à l'autorité absolue et discrétionnaire de l'autre, n'est pas étrangère à une certaine branche du Droit français. Le Droit public,

(2) M. le Professeur Lévy-Ullmann, à son cours.

en effet, est commandé par l'idée que tout ce qu'il régit est au service de l'intérêt public et soumis à la domination de la puissance publique, gardienne de l'intérêt général. C'est ainsi qu'entre l'Etat et les agents, quels qu'ils soient, qu'il appelle à collaborer aux divers services publics, il existe un contrat, mais un contrat d'une nature très spéciale que les uns appellent contrat de droit public et les autres, contrat de fonction publique. Il s'agit, alors, d'un contrat de caractère tout à fait particulier, parce que c'est l'Etat qui en fixe, d'une manière unilatérale, par voie d'autorité, toutes les clauses.

Il en résulte que le fonctionnaire est obligé de subir toutes les modifications législatives et réglementaires qui peuvent être apportées à la fonction publique, en ce qui concerne, notamment, le recrutement, l'avancement, le traitement.

Comment la doctrine, que nous critiquons, peut-elle conclure qu'il en est de même, pour les agents de chemins de fer, alors qu'elle a posé, en principe, que ceux-ci ne sont pas des fonctionnaires, qu'ils ne se trouvent pas dans une situation réglementaire mais, au contraire, dans une situation contractuelle? Les rapports des agents avec les réseaux sont des rapports de droit privé. Affirmer que le Statut du personnel des chemins de fer peut être modifié, autoritativement, par les Compagnies, c'est introduire arbitrairement, dans le droit privé, une solution propre au droit public; c'est confondre deux catégories juridiques distinctes et méconnaître l'un des objectifs essentiels du droit qui est la classification méthodique des diverses activités.

On ne saurait, comme on l'a prétendu, arguer du fait que le Statut est l'œuvre exclusive des Compagnies — en réalité, nous savons que le personnel, représenté auprès de la Commission Tissier, a été appelé à en discuter les termes — pour soutenir qu'il ne constitue pas un véritable contrat. Cette objection n'a pas, selon nous, de portée juridique. Il y a bien des contrats, en effet, dans lesquels l'une des parties est obligée d'accepter, purement et simplement, les clauses d'un règlement, d'un tarif, d'un acte que la société, avec qui elle traite, applique à tous ceux qui s'adressent à elle. Il en est ainsi, en matière de transports, d'assurances, etc. On désigne ces conventions sous le nom de « contrats d'adhésion », expression due à Saleilles (1) et que certains juristes considèrent comme sans grande utilité (2).

(1) Saleilles. Déclaration de volonté, p. 229, n° 89.

(2) Planiol. Traité de droit civil, tome II, 8^e édition, n° 972.

Ne peut-on lui reprocher, en outre, de prêter à équivoque et de laisser entendre que l'« adhésion » diffère du consentement, qu'elle n'est pas de même essence ? Pour nous, le contrat dit d'adhésion comporte un concours de volontés, de même que le contrat où les deux parties débattent les clauses et où l'accord des volontés est réalisé, après une lutte plus ou moins âpre. Peu importe que la volonté de l'adhérent ou, plus exactement, de l'acceptant, soit sujette, si elle est consciente et libre. Sans doute, le patron fixe-t-il la sienne, à l'avance, sous une forme rigide. Mais juridiquement, le travailleur donne un consentement d'une valeur égale. Pour la formation du contrat, la loi exige deux consentements. Suivant le mot de M. le professeur Ripert (3) : « Elle ne mesure pas au dynamomètre la force des volontés. »

Au surplus, la volonté de l'offrant n'est-elle pas tout aussi sujette et liée que celle de l'adhérent ? Elle aussi est contrainte de plier sous le joug de forces qui lui sont étrangères : économiques, politiques et autres. Parfois même, c'est l'adhérent qui, groupé à d'autres adhérents et faisant une force de ces faiblesses unies, arrache le contrat au patron dont la puissance est balancée ou abattue.

Et d'ailleurs, dans les contrats ordinaires une volonté ne s'oppose-t-elle pas à l'autre ? Celui qui est obligé de vendre ou d'acheter, d'emprunter de l'argent, d'agrandir un fond n'« adhère »-t-il pas aux conditions posées par l'autre partie ?

Il apparaît, en définitive, que l'« adhésion » ne doit pas être distinguée du consentement. Adhésion vaut consentement. On y retrouve les mêmes éléments intentionnels, la même communauté de volontés qui est le propre du *consensus voluntatum*, que nous avons précédemment analysé. Tout autant que le contrat ordinaire, le contrat d'adhésion est empreint de consensualisme et si, dans le contrat ordinaire, on ne peut concevoir que l'équilibre, auquel aboutit définitivement l'accord des volontés, soit rompu, par la seule volonté de l'une des parties, il n'en va pas différemment lorsque l'acceptant adhère aux conditions fixées d'avance et unilatéralement par l'offrant. Dans ce cas, moins peut-être que dans tout autre, on ne saurait, en raison de la généralité et de la multiplicité d'application de l'offre, tolérer une atteinte à l'immutabilité de la convention librement consentie et formée.

Il ne nous semble pas que soit contraire à cette règle

(3) Ripert. La règle morale dans les obligations civiles, 2^e édition, n° 55.

l'arrêt rendu, le 2 mai 1881, par la Chambre des requêtes. (Dalloz. *J. O.* 1882-1-164) dans l'espèce suivante :

Le sieur Louis Rouen avait rempli, pendant 13 ans, les fonctions de chauffeur puis de mécanicien, au service de la Compagnie des Chemins de fer P.-L.-M., lorsqu'en 1879, il fut brusquement congédié pour refus de service. Il prétendit alors que ce refus de service lui avait été imposé, par les règlements mêmes de la Compagnie, qu'il avait été contraint à des occupations auxquelles il n'était pas tenu et il forma, contre la Compagnie, une demande en dommages-intérêts. La Cour de Bourges rendit, le 22 décembre 1880, un arrêt de débouté :

« Attendu », a jugé la Cour « que les règlements d'ordre intérieur relatifs à la distribution du travail... ne font ni expressément ni tacitement partie des contrats qui interviennent entre la Compagnie et ses agents et que ceux-ci n'ont le droit ni de les invoquer contre la Compagnie, ni de les discuter, puisqu'ils sont susceptibles d'être, en tout temps, modifiés, suivant les circonstances et les nécessités du service de chaque jour ;

« Qu'il n'est pas exact de dire que la connaissance en soit donnée aux agents, à titre d'engagement pris à leur égard par la Compagnie... »

Et la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par Rouen, motif donné qu'en jugeant que Rouen ne pouvait invoquer, à l'appui de sa demande en dommages-intérêts contre la Compagnie, la prétendue violation, à son préjudice, de règlements reconnus étrangers à son engagement, la Cour d'appel de Bourges n'a violé aucun texte de loi.

Il ressort nettement, bien que de façon implicite, de ces arrêts, qu'il en aurait été décidé autrement, s'il avait été question, non d'une réglementation d'ordre intérieur, étrangère au lien de droit, entre la Compagnie et l'employé, mais des règlements, relatifs au salaire ou à l'avancement par exemple et constituant une condition expresse ou tacite de l'engagement de l'agent. Bien loin donc d'être en contradiction avec la thèse que nous avons soutenue, quant à l'immutabilité du contrat d'adhésion, ces décisions la confirment au contraire. C'est en ce sens qu'opine l'arrêtiste. « On a pu juger », écrit-il « que la clause du règlement intérieur d'une Compagnie de chemins de fer, qui prescrit à cette Compagnie de ne congédier ses agents qu'après un ou deux avertissements, sauf le cas de faute grave pouvant motiver un renvoi immédiat, a été une condition tacite de l'engagement, lorsque l'employé la connaissait, au moment de se lier au service de la Compagnie et qu'elle l'a déterminé à contracter cet engagement, dans l'espoir de profiter

d'une stipulation aussi favorable (Pau, 9 janvier 1878, D. P. 79-2-180). Mais quand le règlement ne concerne que l'administration elle-même, qui peut le modifier à son gré, suivant les circonstances et les nécessités du service de chaque jour, sans l'intervention ou le concours de ses agents et lorsqu'il est établi, en fait, que ces employés n'en ont pas reçu connaissance, à titre d'engagement pris à leur égard, on ne peut induire des clauses de ce règlement qu'elles forment un contrat entre la Compagnie et ses agents et y trouver, par conséquent, le principe d'une action en dommages-intérêts contre cette Compagnie, sous prétexte d'une violation du règlement. »

La seule exception au principe de l'immutabilité de la réglementation du travail par les Compagnies ne concerne donc que les clauses accessoires qui n'ont pas « déterminé » l'agent à contracter et sont restées en dehors de son engagement. Il est incontestable que le Statut actuel, codification des règlements concernant la condition administrative du personnel et ses conditions de rémunération, représente l'élément essentiel du lien de droit qui unit ce personnel aux Compagnies. C'est l'intention de se soumettre aux règles qu'il édicte et de bénéficier des avantages et des garanties qu'il assure qui « détermine » l'agent à entrer au service du chemin de fer et cette intention n'est autre que le mobile principal, la « cause impulsive et déterminante », selon l'expression de la jurisprudence, qui constitue la « cause » même du contrat, cette condition que l'article 1108 du Code civil impose pour l'existence de la convention.

Il est bien évident, dès lors, que, même si on considère, comme l'a fait la doctrine, que le statut de 1920 « n'a pas, en droit, un caractère différent des réglementations édictées antérieurement par les réseaux », les Compagnies n'ont pas davantage le pouvoir de le modifier qu'elles ne disposaient, autrefois, du droit de modifier les règlements auxquels il a été substitué.

C'est vainement que, pour reconnaître ce droit aux Compagnies, on argue, d'une part des nécessités de fait, conséquence de la gestion d'une entreprise, comme un réseau de chemins de fer, qui mettraient obstacle à l'immutabilité des conditions de travail et de rémunération, d'autre part, du caractère du contrat qui lie les agents aux réseaux et qui est un contrat de travail à durée indéterminée.

Le premier argument est inopérant. Le droit des obligations ne considère pas que la survenance, POSTÉRIEUREMENT à la conclusion de la convention, d'événements prévus ou imprévus — fussent-ils même de nature à en aggraver

sérieusement l'économie — comme un vice de consentement, autorisant l'une des parties à rompre le contrat ou à en modifier unilatéralement les clauses. On voudrait, en quelque sorte, appliquer à notre matière la théorie de l'imprévision. Mais, ne l'oublions pas, nous sommes sur le terrain du droit privé. Or, la théorie de l'imprévision est propre au droit public et contraire à la règle « *patere legem quam ipsa fecisti* » qui constitue l'armature de cette « colonne de l'édifice social » qu'est « le contrat, librement consenti, respecté dans ses clauses et dans sa durée, sanctionné rigoureusement dans son exécution (1). »

L'argument tiré du caractère précaire du contrat existant entre les Compagnies et leurs agents ne paraît pas plus satisfaisant. Il s'agit incontestablement d'un contrat de travail à durée indéterminée et les Compagnies tiennent de l'article 1780 C. civil, le droit de rompre l'engagement de leur seule volonté. Il ne s'ensuit nullement qu'elles ont le pouvoir d'en modifier unilatéralement les clauses. Si, en effet, l'article 1780 consacre le droit de rupture du contrat, par la volonté de l'une seule des parties, ce n'est pas sans accorder à l'autre, contre une mesure arbitraire, des garanties que le législateur s'est efforcé d'étendre encore, par la loi du 19 juillet 1928. Ainsi l'employé devra-t-il être prévenu, un certain temps à l'avance, de son congédiement. A défaut de préavis, il aura droit à une indemnité. Il pourra prétendre à des dommages-intérêts supplémentaires, au cas de rupture abusive et l'autorité judiciaire aura le pouvoir d'ordonner une enquête sur les circonstances du congé à l'effet d'apprécier s'il est justifié.

Faut-il rappeler qu'une jurisprudence constante décide précisément que le contrat est rompu aux torts et griefs de l'employeur, lorsqu'il y apporte une modification préjudiciable à l'employé et non consentie par celui-ci. Le salarié obtient alors de légitimes dommages-intérêts. Qu'il nous suffise de signaler quelques décisions récentes (1) (Trib. civ. Seine, 7^e Chambre, 14 février 1923 : Société des Spectacles nouveaux c/ Galland ; — 25 juin 1927 : Société des Constructions électriques de France c/ Mac-Mahon ; — 19 novembre 1927 : Rozenweig c/ Vve Caire) et de rappeler les circonstances qui ont donné lieu à un arrêt de la Cour de Paris du 30 octobre 1923 :

L'employé était entré au service du patron, comme

(1) Discours de M. le doyen Larnande, le 20 décembre 1919, à la séance de rentrée de l'Université de Paris.

(1) Voir la revue « Employeurs et Salariés », années 1923, p. 218 ; 1924, p. 22 et 357 ; 1928, p. 268 et 630.

chimiste. L'usine étant venue à chômer deux jours par semaine, l'employeur prétendit imposer une réduction proportionnelle de salaire, que l'employé n'accepta pas.

Celui-ci, arguant de son contrat, refusa d'accepter les appointements réduits. C'est alors qu'il fut averti, par son patron, qu'à la fin du mois suivant, il cesserait de faire partie de la maison, ses appointements étant, jusque-là réduits d'un quart. L'employé, se prévalant de son contrat, n'accepta pas de travailler à un salaire réduit. C'est dans ces conditions qu'eut lieu la rupture, l'employé ayant quitté, à ce moment, son travail.

Chacune des parties prétendit, devant le tribunal de commerce, réclamer, à l'autre, une indemnité, à titre de rupture de contrat. Le tribunal rendit un jugement allouant à l'employé l'intégralité du traitement prévu par le contrat, mais prononçant la rupture, aux torts et griefs du salarié, sous prétexte qu'il n'avait pas voulu continuer à travailler. L'employeur obtint des dommages-intérêts.

La Cour a infirmé ce jugement, en indiquant que l'employeur ne pouvait imposer de travailler à des appointements réduits ; que l'employé était parfaitement fondé à refuser de travailler, à un salaire non conforme au contrat et que, par conséquent, la rupture incombait à l'employeur et que c'est lui qui était redevable, envers l'employé, d'une indemnité de rupture.

Si donc les réseaux prétendaient arguer de l'article 1780 pour mettre en vigueur, de leur seule autorité, une nouvelle réglementation du travail et des salaires, il leur faudrait rompre le contrat en cours et donner congé, en respectant le délai de préavis, à quelque 450.000 travailleurs. On juge de l'effet d'une pareille mesure, source de conflits et de procès et qui risquerait de compromettre la continuité du service public des chemins de fer, obligation essentielle du concessionnaire. Au surplus, les réseaux s'exposeraient à voir s'ingérer, dans leur administration, l'autorité judiciaire qui, saisie, de la part d'agents licenciés, d'action en dommages-intérêts, pour congédiement abusif, serait fondée à rechercher si les circonstances justifiaient la mesure prise. Il paraît inutile d'insister : on ne saurait retenir une solution juridique qui compromet aussi profondément, l'ordre public que le droit a, au contraire, pour objet de protéger. L'article 1780 n'a pas été créé pour la question à laquelle on voudrait l'appliquer. On en sollicite le sens. On en détourne la portée.

Beaucoup plus près de la vérité juridique nous paraît l'opinion de la jurisprudence. Nous avons vu qu'elle considérerait le Statut du personnel des chemins de fer comme

une décision d'arbitrage et qu'elle en tirait cette conséquence qu'il ne pouvait recevoir de modifications que de l'accord des deux parties.

Sans doute peut-on contester au Statut le caractère de sentence arbitrale. La jurisprudence n'entend assurément pas viser, en l'occurrence, la décision qui intervient à la suite de la procédure prévue par la loi du 27 décembre 1892. La réglementation résultant des travaux de la Commission Tissier n'a rien emprunté aux dispositions de cette loi sur la conciliation et l'arbitrage facultatifs, en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés. Lorsque la jurisprudence juge que le Statut est une décision arbitrale, c'est aux dispositions des articles 1003 et suivants C. Pr. Civ., au titre des arbitrages qu'elle entend se référer. L'arbitrage est une juridiction instituée par les parties, pour trancher un différend qui les divise. Peut-on prêter à la Commission Tissier ce caractère de juridiction ? Nous ne le pensons pas. Nous avons vu qu'à l'origine, c'était un organisme simplement consultatif chargé, après avoir entendu les représentants des Compagnies et du personnel, de rechercher le moyen d'établir une tarification des salaires uniforme pour tous les réseaux. Ce n'est que par la suite, pour résoudre le désaccord survenant, sur certains points, entre les Compagnies et le personnel, que le président Tissier offrit aux deux parties de s'en remettre à son arbitrage. Sa proposition fut, d'ailleurs, acceptée par la Fédération nationale des Cheminots, dans une lettre du 5 décembre 1919 et, par les réseaux, verbalement (il est fait, toutefois, allusion à cette acceptation, dans une lettre du 23 avril 1920, des présidents des Conseils d'Administration des grands réseaux). Mais, il ne s'ensuit nullement que les travaux de la Commission aient abouti à une « sentence arbitrale ». La Commission Tissier a soumis au Ministre des propositions. A aucun moment elle n'a eu un pouvoir propre de disposition. En cela, elle diffère essentiellement d'une juridiction arbitrale qui a, par elle-même, un pouvoir de décision.

Elle s'en distingue encore et surtout par son rôle : l'arbitre, juge privé, « dit » le droit ; il ne le « fait » pas. Or, la Commission donnait des avis, précisément sur la « création » du droit. Son rôle peut se rapprocher de celui du Conseil d'Etat délibérant sur un projet de loi ou de décret. Il n'avait rien de commun avec celui d'un juge, ce qui explique que, alors que la sentence arbitrale devient exécutive par l'ordonnance d'exequatur du président du Tribunal, le Statut a été mis en vigueur, à la suite d'une dépêche ministérielle du 18 août 1920, autorisant les

réseaux à en appliquer les dispositions. On n'aurait pas conçu que l'autorité judiciaire intervînt.

Il apparaît donc que des différences fondamentales séparent le Statut d'une décision arbitrale.

Il est donc nécessaire d'en chercher, d'un autre côté, la nature juridique. A notre sens, le Statut du personnel des chemins de fer présente bien des points communs avec la convention collective de travail et il est tentant d'assimiler les deux institutions.

Toutes deux ont les mêmes origines : la convention collective, qui se rencontre fréquemment aujourd'hui dans la pratique, est conclue, le plus souvent, à la suite d'une grève et constitue le traité de paix qui met fin au conflit. Or, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, l'accord entre les réseaux et le personnel, sur la question des échelles de traitements, n'a été réalisé qu'à la suite des grèves de 1920 et la fixation du salaire de base, au chiffre de 3.800, a été une des conditions de la reprise du travail.

Ce n'est là qu'une simple indication, insuffisante assurément pour justifier l'identification. D'autres traits communs viennent la renforcer. Suivant l'article 31 du Code du travail (loi du 25 mars 1919) « la convention collective de travail est un contrat relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employés et, d'autre part, les représentants d'un syndicat professionnel ou de tout autre groupement d'employeurs ou plusieurs employeurs contractant à titre personnel ou même un seul employeur.

« Elle détermine les engagements pris par chacune des parties, envers l'autre partie et, notamment, certaines conditions auxquelles doivent satisfaire les contrats de travail individuels ou d'équipe que les personnes, liées par la convention passent, soit entre elles, soit avec des tiers, pour le genre de travail qui fait l'objet de ladite convention. »

Ces caractères fondamentaux de la convention collective de travail, nous les retrouvons dans le Statut du personnel des chemins de fer. Le Statut est issu des travaux de la Commission Tissier, auprès de laquelle siégeaient, en nombre égal, les représentants des Compagnies et ceux des organisations syndicales. Il est, en fait, l'expression d'un accord entre patrons et travailleurs, sur les conditions de travail et de rémunération, la Commission Tissier ayant, somme toute, rempli le rôle de médiatrice et le but de cet accord étant de créer, pour la profession d'agent de chemins de fer, une réglementation uniforme.

Ainsi donc, convention collective et Statut présentent identité d'origine : un conflit collectif ; d'objet : la fixation des conditions générales de travail, dans la profession ; de cause : une réglementation commune pour toute la profession ; de procédure : la discussion entre les patrons ou leurs représentants et les délégués des salariés.

Il ne paraît pas que puisse faire sérieusement échec à cette tentative d'identification la non observation, pour l'application du Statut, de certaines règles de forme imposées, par la loi du 25 mars 1919, pour la mise en vigueur de la convention collective.

La loi, en effet, en exige le dépôt au secrétariat du Conseil des Prud'hommes ou, à défaut, au greffe de la Justice de Paix du lieu où elle a été passée. Mais cette formalité n'est pas d'ordre public et elle a été édictée pour des raisons qui n'existent pas pour le Statut du personnel des chemins de fer.

Quelle est, en effet, l'utilité de ce dépôt ? C'est d'assurer la publicité de la convention. Il arrive fréquemment que les ouvriers qui y sont partie, parce qu'ils sont membres d'un syndicat, ne connaissent qu'imparfaitement les clauses du contrat. Le dépôt, au secrétariat du Conseil des Prud'hommes ou au greffe de la Justice de paix, leur permet d'en prendre connaissance.

D'autre part, grâce à cette publicité, patrons ou groupements ouvriers, encore étrangers à la convention, ont le moyen de l'examiner, en vue d'une adhésion ultérieure.

Enfin la convention collective crée un usage professionnel à l'égard des tiers, si bien que, lorsqu'une partie liée, par elle, contracte, avec des tiers, les clauses de la convention sont présumées s'appliquer aux rapports nés du contrat de travail, à défaut de stipulation contraire. Il était donc nécessaire que cet usage professionnel pût être facilement connu de tous ceux auxquels il peut éventuellement s'imposer.

En fait, aucune de ces raisons ne commandait la publicité du Statut. L'utilité n'en apparaît pas. L'intérêt de « tiers » n'est pas en jeu. De quels « tiers » s'agirait-il puisque le personnel de tous les réseaux est soumis au même Statut, à une réglementation uniforme et identique ? Quant à la publicité, à l'intérieur de chaque Compagnie, elle est assurée, mieux que ne saurait le réaliser le dépôt prévu par la loi du 25 mars 1919, par les délégués du personnel auprès des chefs de service et du directeur.

Quoi qu'il en soit de la nature juridique du Statut, qu'on le considère comme une décision d'arbitrage, une convention collective de travail ou même — nous avons

envisagé l'hypothèse — une réglementation émanant unilatéralement des Compagnies, un contrat d'adhésion, ce qu'il importe de dégager, c'est son caractère consensuel. La jurisprudence a le mérite de l'avoir fait et d'en avoir tiré les conséquences de droit qui s'imposaient.

Les dispositions du Statut sont les éléments essentiels du contrat qui lie le personnel aux réseaux. L'agent et la Compagnie ont droit, chacun en ce qui le concerne, à l'observation des clauses qu'il contient et chacun a le devoir d'exécuter les obligations qui lui incombent. Qu'il s'agisse des règles relatives aux traitements et à leurs accessoires, aux congés, aux notes annuelles, à l'avancement, aux gratifications, à la discipline, à la cessation des fonctions, tout est conventionnel, tout repose sur le *consensus voluntatum*, cet accord, cette confusion des volontés et des esprits des deux contractants.

Il en résulte, tout naturellement, que c'est le droit des contrats qui régit les obligations conventionnelles nées de la volonté commune des deux parties. C'est à lui que nous devons demander la solution à la question du pouvoir des Compagnies de chemins de fer, sur le Statut de leurs agents.

L'article 1134 C. civil nous l'apporte.

« Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.

« Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel. »

Les conventions, nées du concours des volontés *mutuo consensu* ne peuvent donc être modifiées que par un nouveau concours des volontés *mutuo dissensu*. Jusque là, elles lient les parties. Nul n'y peut toucher :

Ni les tribunaux, à moins de textes spéciaux et pour des raisons majeures, à déduire dans chaque hypothèse (art. 484, 1244, 2161, C. civ.) ;

Ni le législateur : il abuserait de ses pouvoirs et porterait atteinte à la sécurité et à la stabilité des droits, s'il intervenait dans les conventions privées, sous réserve, toutefois, des nécessités d'ordre public ;

Ni, à plus forte raison, une convention passée, par l'une seule des parties, avec un tiers. Et c'est ici que nous entendons répondre à l'argument, tiré de l'article 7 de la convention du 28 juin 1921 qui dispose, sous la lettre C, que le Comité de direction des grands réseaux délibère sur « les modifications à apporter au Statut, ainsi qu'aux règles de rémunération du personnel et aux institutions de retraite » et d'où la doctrine conclut au droit absolu

des Compagnies de modifier, discrétionnairement et de façon unilatérale, les règles statutaires.

Les principes, énoncés en l'article 1134, réduisent à néant cette assertion. La convention du 28 juin 1921 a été conclue entre les Compagnies et l'Etat. Elle est, à l'égard du personnel, *res inter alios acta*. En attribuant au Comité de direction le pouvoir de « modifier le Statut », elle a entendu simplement retirer, à chaque Compagnie, précédemment autonome, le droit de régler les conditions de travail et de rémunération de ses agents et le transmettre à l'organisme commun de direction des réseaux. C'était conforme au principe de solidarité, à la base du nouveau régime des chemins de fer. Mais elle ne pouvait saisir le Comité de direction d'un pouvoir plus étendu que celui dont disposaient les Compagnies ; elle ne pouvait surtout pas transgresser les règles supérieures du droit. Lorsqu'elle déclare qu'il est dans les attributions du Comité de direction de « modifier le Statut », elle ne signifie nullement que celui-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur la réglementation des conditions de travail et de rémunération du personnel. Elle n'aurait su en disposer ainsi. Cela eût été contraire au droit des contrats qui s'impose à tous, et, en particulier, aux principes posés par l'article 1134 — principes de bon sens et d'équité, suivant lesquels le contrat, né de l'accord des volontés, ne peut être modifié que de l'accord des mêmes volontés. Rien d'autre n'est et ne pouvait être affirmé, tant dans les travaux préparatoires de la loi du 29 octobre 1921, approbative de la convention, qu'au cours des débats parlementaires analysés au début de ce chapitre.

Il est manifeste, dès lors, que si, conformément au droit commun, le Comité de direction — comme tout chef d'entreprise — est libre d'apporter aux règles de travail et de rémunération les modifications de nature à améliorer la condition du personnel et respectant les principes énoncés par le contrat de travail — sous réserve cependant, de la question que nous examinerons bientôt, de l'interprétation à donner à l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921 relatif à la constitution du tribunal arbitral, en cas de conflit collectif entre le personnel et les réseaux — il ne peut, de sa seule volonté, porter atteinte à la réglementation statutaire, qui constitue la loi des parties.

Une question se pose immédiatement : comment interpréter le Statut ? Comment apprécier si les « modifications » apportées par le Comité de direction constituent ou non une violation des règles statutaires ? Tirons, du caractère consensualiste et de la nature contractuelle du

Statut, la réponse qui s'impose. Comme pour un contrat, il faut rechercher la commune intention des parties. Mais que décider en cas d'équivoque et d'ambiguïté ? Il ne peut être question de se ranger à l'avis — aussi respectable l'un que l'autre — de l'une, plutôt qu'à celui de l'autre partie. Comment, dès lors, aboutir ? En faisant intervenir l'intérêt général. Il ne faut pas oublier, en effet, que le service public fonctionne pour le public et non pour le personnel, pas plus que pour les Compagnies qui, tous deux, en tirent leurs moyens d'existence.

Avant tout, l'interprète devra donc s'enquérir de la volonté commune des parties. En cas de difficulté, l'intérêt supérieur du service public départagera. Remarquons, d'ailleurs, que lorsque la concordance d'intentions ressortira manifestement du texte à interpréter, l'intérêt public sera sauf, car les réseaux n'auraient jamais consenti à se rencontrer avec le personnel co-contractant, s'il leur avait fallu pour cela, engager leur responsabilité de concessionnaire de service public. Aussi pourrait-on, semble-t-il, aboutir à des solutions nuancées et répondre aux nécessités pratiques et juridiques en respectant les intérêts des usagers, des Compagnies, du personnel et la force obligatoire des contrats.

En définitive, c'est à la conclusion de la jurisprudence que nous nous rangeons, sous réserve de la critique que nous avons cru pouvoir formuler, sur la nature qu'elle prête au Statut.

Tout à fait conforme à la correction juridique, nous paraît cette opinion, relevée dans un article de la revue politique et parlementaire, publication qui ne saurait être suspecte de partialité, en faveur du personnel des réseaux (1) :

« Supposez, écrit l'auteur, M. Guy de Traversay, la convention de 1921 inexistante, supposez que les conventions de 1883 régissent encore les chemins de fer, supposez toute autre convention en vigueur, tant que les Compagnies existeront, avec leurs statuts, elles seules auront le droit de nommer et de révoquer leurs agents ; elles seules auront le droit de fixer les traitements, en tenant compte, d'une part du Statut du personnel, qui constitue, lui aussi, une autre pièce juridique de nos réseaux et, d'autre part, du pouvoir qui appartient au tribunal arbitral, dont l'intervention, prévue par la loi approbative de la convention

(1) Revue politique et parlementaire, Avril 1928, p. 43. — Guy de Traversay : Notre régime ferroviaire.

de 1921, s'exerce, en cas de conflit collectif, entre les réseaux et leur personnel...

« Que reste-t-il qui soit du domaine exclusif des réseaux ?

« Il reste — et c'est là surtout le grand grief fait à la convention de 1921 — ce qui concerne le personnel. Mais si, en ce qui concerne la nomination des agents, les Conseils d'administration jouissent d'un pouvoir quasiment absolu (sous réserve de respecter les dispositions du cahier des charges et des lois, en ce qui concerne les places réservées aux anciens militaires et aux mutilés) en revanche, les pouvoirs des réseaux ont été limités par le statut du personnel, en ce qui concerne les conditions de rémunération, d'avancement et de discipline. Les lois du 21 juillet 1909 et du 28 décembre 1911 acceptées par les réseaux, lors de la convention de 1921, ont également circonscrit les pouvoirs des Conseils d'Administration. A tout cela, s'est ajouté la loi du 23 avril 1919 sur la journée de 8 heures et les arrêtés ministériels, rendus pour l'application de cette loi. Enfin, lors du vote de la convention de 1921, les Compagnies ont accepté, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, qu'en cas de conflit collectif entre le personnel et les réseaux sur les questions de rémunération, de retraites et de condition de travail, il fût statué par un tribunal arbitral. On voit combien, même en cette matière où les réseaux ont eu longtemps les coudées franches, leurs pouvoirs sont maintenant étroitement limités. »

CHAPITRE III

SOLUTION DES CONFLITS D'ORDRE COLLECTIF

LE TRIBUNAL ARBITRAL

En raison des troubles sociaux et des crises économiques qui, souvent, accompagnent ou suivent les grèves, il était du devoir du législateur de s'efforcer d'en restreindre le nombre ou, tout au moins, la durée. C'est à ce souci d'éviter le recours au moyen extrême qu'est la grève, de régler les conflits nés entre patrons et travailleurs, que répondent la loi du 27 décembre 1892 (art. 104 à 118, C. Trav. Livre IV) et les nombreux projets ou propositions de loi, sur la conciliation et l'arbitrage.

Déjà, en 1864, la Commission chargée d'étudier le projet de loi sur les coalitions avait proposé d'établir une tentative obligatoire de conciliation entre les parties. Cette tentative, qui devait avoir lieu devant le Conseil des Prud'hommes, était sanctionnée par une amende et la privation des droits politiques contre les contrevenants ouvriers ou chefs d'entreprises. Le gouvernement rejeta la proposition.

Elle fut reprise, le 25 mai 1886, par MM. Camille et Benjamin Raspail, députés, qui prévoyaient l'arbitrage obligatoire, mais sans sanction, pour le cas où l'une des parties refuserait de se soumettre à l'obligation édictée. Citons également le projet analogue, en date du 29 mai 1886, de M. Lokroy, Ministre du Commerce ; la proposition, déposée le 16 juin 1887, par MM. Le Cour, de Lamarzelle et de Mun et qui se distinguait des précédentes en ce qu'elle visait à la constitution de conseils permanents de conciliation et d'arbitrage ; la nouvelle proposition, en date du 7 décembre 1889, de M. Le Cour et celle, en date du 23 janvier 1890, de M. Camille Raspail, qui entendait

atténuer les rigueurs de l'obligation en laissant, au dixième jour du conflit, les parties reprendre leur liberté d'action.

Les circonstances semblaient favorables pour légiférer sur la matière. L'exemple de l'étranger était encourageant : il existait en Angleterre, en Belgique, des institutions de conciliation et d'arbitrage qui, mettant en relations permanentes patrons et ouvriers d'une même usine ou d'une même industrie, permettaient d'examiner et de trancher paisiblement leurs contestations professionnelles.

D'autre part, suivant une circulaire du 23 janvier 1893, de M. Siegfried, Ministre du Commerce, « près de la moitié des syndicats professionnels, constitués, conformément à la loi de 1884, s'étaient imposé, par leurs statuts, l'obligation de ne recourir à la grève qu'après avoir épuisé tous les moyens de conciliation. »

Enfin plusieurs grèves importantes s'étaient terminées heureusement, par la conciliation ou par l'arbitrage.

C'est dans ces conditions que s'ouvrit la discussion de la loi du 27 décembre 1892, issue d'un projet déposé, sur le bureau de la Chambre, au nom du gouvernement, par M. Jules Roche, Ministre du Commerce et de l'Industrie, et d'une proposition présentée, le 14 décembre 1891, par M. Mesureur.

Deux questions dominaient le débat : la conciliation et l'arbitrage devaient-ils être obligatoires ou simplement facultatifs ? Les tribunaux arbitraux devaient-ils être permanents ou constitués spécialement à l'occasion de chaque conflit ?

L'idée d'obligation fut repoussée, en présence de la difficulté, sinon de l'impossibilité, d'exécuter une sanction à l'égard d'ouvriers, que leur pauvreté ou leur nombre met à l'abri de toute répression. Dès lors, rien ne fut imposé : ni le recours à la conciliation ou à l'arbitrage, ni même l'exécution de la sentence arbitrale qui ne se recommande « au respect et à l'obéissance des parties » que par son « autorité morale », la loi s'étant volontairement abstenue de lui imprimer la force exécutoire.

Quant à la deuxième question, le législateur, pressé d'aboutir, a réservé la partie du projet qui lui était soumis, concernant l'institution de conseils permanents de conciliation et d'arbitrage. Ainsi les organes, institués par la loi, n'ont aucun caractère permanent. Ils sont constitués, pour chaque différend, et se dissolvent dès qu'ils ont rempli leur mission.

Il n'entre pas, dans les limites de cette étude, de retracer la procédure, organisée par la loi, dont les dispositions ont été incorporées au Livre IV du Code de travail. Il

nous suffira de rappeler ici l'insuccès de cette tentative de règlement pacifique des conflits collectifs, nés du contrat de travail, et de préciser les causes de cet échec.

On a constaté, tout d'abord, le manque d'autorité et de prestige des juges de paix, intermédiaires chargés de rapprocher les parties et de les engager à recourir à la procédure prévue par la loi. Il est à présumer que les préfets, les sous-préfets et même, dans les villes importantes, les maires auraient été mieux écoutés que les magistrats cantonaux.

Il est permis également d'attribuer à son caractère facultatif, l'inefficacité de la procédure légale de conciliation et d'arbitrage. Pas même la tentative de conciliation n'est obligatoire. « La loi offre son secours, elle ne l'impose pas... Les parties demeurent toujours libres de recourir ou non à la tentative de conciliation, de l'accepter ou de la refuser. » (Circulaire du Garde des Sceaux du 8 février 1893.) Comment espérer, qu'au moment où un conflit éclate, où les ressentiments s'exaspèrent, les parties cherchent à se concilier ?

Comment compter, dans ces conditions, qu'elles se prêteront à la constitution d'un organisme de conciliation ou d'arbitrage ? La création d'un conseil permanent leur eût épargné cet effort, qu'il serait vain d'attendre d'elles. C'est pour porter remède à cette insuffisance de la loi du 27 décembre 1892 qu'ont été déposés de nombreux projets et propositions de loi, tendant à instituer une nouvelle procédure éმendée de conciliation et d'arbitrage. Bornons-nous à noter le dernier projet, déposé par le gouvernement, le 17 janvier 1929 et portant modification du Livre IV du Code du travail. Renvoyé à la Commission du travail, ce projet a été voté par la Chambre, après discussion les 13, 18, 21 et 25 juin 1929. Tenant compte des griefs relevés contre la loi de 1892, il institue une tentative obligatoire de conciliation. Il fait intervenir, non plus le juge de paix, insuffisamment écouté, mais le Ministre du Travail ou le préfet du département. Il organise, au Ministère du Travail, une commission supérieure de conciliation composée, en nombre égal, d'employeurs et d'employés. Il prévoit, enfin, des sanctions, contre tout employeur ou employé qui ferait échec aux dispositions de la loi.

Voici le texte des principaux articles du projet, actuellement soumis à l'examen du Sénat :

« Art. 104. — Lorsqu'il se produit un différend d'ordre collectif, dans un ou plusieurs établissements, l'une des parties peut, avant tout arrêt ou cessation de travail,

demander, en précisant l'objet du litige, une entrevue aux autres parties intéressées qui ne peuvent s'y refuser.

« Art. 106. — En cas d'échec des pourparlers prévus et si un arrêt ou une cessation de travail se produit, une nouvelle tentative a lieu obligatoirement à la demande, soit de l'une des parties, soit du Ministre du Travail ou du préfet du département.

« Art. 108. — Il est institué, auprès du Ministre du Travail, une Commission supérieure de conciliation, devant laquelle le Ministre peut renvoyer les délégués des deux parties. Cette Commission est composée, en nombre égal, d'employeurs et d'employés, choisis par le Ministre, parmi les membres du Conseil national économique.

« Art. 110. — Dans le cas où un arrêt ou une cessation de travail qui n'aurait pu être évitée, par la procédure établie, viendrait à se prolonger, de nouvelles tentatives obligatoires de conciliation peuvent être prescrites d'office ou sur l'intervention de l'une des parties intéressées, par le Ministre du Travail ou par le préfet du département.

« Art. 111. — Dans toutes les tentatives de conciliation, les parties ou leurs délégués ont le droit de se faire assister de représentants des syndicats et unions de syndicats régulièrement constitués des professions auxquelles ils appartiennent. Ces représentants peuvent être également appelés à prendre part à la tentative de conciliation, lorsque celle-ci émane de l'initiative du ministre ou du préfet.

Chaque fois qu'un conflit met en cause une convention collective existante, les syndicats professionnels ou groupements, qui l'ont signée, sont, de droit, partie au différend.

« Art. 113. — Si l'accord ne se réalise pas, les deux parties pourront être invitées, par les conciliateurs, à faire appel à l'arbitrage. Si elles acceptent, ils les invitent à établir un compromis d'arbitrage et à désigner leur arbitre. »

L'article 134 enfin prévoit des sanctions pour tout employeur ou employé ou leurs délégués qui se refuseront, sans motif légitime, de se rendre aux tentatives de conciliation prévues ou qui auront, soit empêché le libre choix des délégués, soit entravé l'accomplissement de la mission de ceux-ci.

Intervenant dans le règlement pacifique des différends, entre patrons et travailleurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, pour lesquels le droit de grève ou de lock-out n'est pas contesté, le législateur ne pouvait manquer d'apercevoir la nécessité de régler, à part et de façon particulière, la solution des conflits nés, à l'occasion du travail, dans les services publics. L'intérêt général ne sau-

rait être sacrifié aux intérêts professionnels que la grève est destinée à sauvegarder. L'intérêt général de la fonction prime ceux de la profession. Il est, dès lors, impossible d'admettre que les travailleurs des services publics aient la faculté d'arrêter, pour la défense de leurs intérêts corporatifs, la vie économique et sociale du pays tout entier. Par exception au droit commun, le droit de grève leur est contesté, sinon légalement refusé. Il importe donc, plus pour eux que pour les autres catégories de travailleurs, que la solution pacifique des conflits du travail, soit assurée de façon efficace.

En ce qui concerne, particulièrement, les chemins de fer, le « Syndicat professionnel des employés de chemins de fer » avait, dès 1900, envisagé la constitution au ministère des Travaux publics, d'un comité de conciliation et d'arbitrage, composé de représentants du ministère, des réseaux et du personnel et qui aurait eu, pour objet :

De veiller à l'exécution des lois et décrets intéressant la corporation ;

D'émettre un avis sur toutes les propositions de lois et règlements concernant le personnel ;

D'examiner et de trancher les différends collectifs survenant entre le personnel et les réseaux.

A la même époque, MM. Waldeck-Rousseau et Millebrand déposaient un projet de loi sur le règlement amiable des conflits par l'arbitrage obligatoire des différends d'ordre collectif, entre patrons et ouvriers. Un article visait spécialement les travailleurs des services publics et proposait d'inscrire, dans le cahier des charges de toute concession accordée par l'Etat, une clause stipulant, pour le concessionnaire, l'obligation d'accepter le recours à l'arbitrage.

De même, une proposition de loi présentée, le 21 mars 1907, par MM. Ferdinand Buisson, Charles Deloncle, Messimy et Steeg, tendait « à faire inscrire l'arbitrage obligatoire, dans le cahier des charges des entreprises dépendant des pouvoirs publics ».

Mais, la plus importante tentative, dans ce sens, qui ait été faite, en France, avant la guerre, est, assurément, le projet de loi déposé, en décembre 1910, par le ministère Briand pour le règlement pacifique des différends collectifs entre les administrations des réseaux de chemins de fer d'intérêt général et leur personnel. Nous avons rappelé, plus haut, dans quelles circonstances, à la suite des grèves de 1910, le gouvernement avait été amené à préparer ce projet qui, enlevant le droit de grève aux agents et ouvriers des Compagnies, leur accordait un statut, organi-

sait un système de représentation du personnel et instituait une procédure de conciliation et d'arbitrage, inspirée de l'expérience anglaise. En 1907, en effet, M. Lloyd George, à la suite d'une grande grève de cheminots, avait déterminé les compagnies de chemins de fer et leurs agents à organiser — de leur plein gré, d'ailleurs, et non obligatoirement — des comités de conciliation et d'arbitrage qui fonctionnent, d'ailleurs encore aujourd'hui.

Le projet Briand imposait, aux deux parties, l'obligation de soumettre leurs différends, d'abord à des comités de conciliation à deux degrés (comités régionaux et comité central) composés de délégués du personnel et de représentants de la Compagnie, puis, à un tribunal arbitral composé : 1° de quatre arbitres désignés par les parties : 2° d'un ou de trois co-arbitres désignés par les premiers ou, à défaut d'accord, choisis par eux sur une liste de notabilités, dressée par le Parlement.

Si la décision arbitrale avait pour conséquence d'aggraver les charges financières du réseau, celui-ci pouvait obtenir une compensation, sous forme de relèvement de tarifs.

La sentence était obligatoire pour les deux parties. Si l'administration du réseau intéressé refusait de s'y conformer, il pouvait être pourvu d'office à son exécution intégrale par les soins du ministre des Travaux publics et aux frais de la Compagnie qui encourait, en outre, la déchéance. Quant aux agents contrevenants, ils pouvaient être immédiatement congédiés, sans aucune formalité.

Ce projet ne recueillit l'adhésion ni du personnel, ni des réseaux.

Le personnel lui reprochait de porter atteinte aux libertés syndicales, d'instituer un système de représentation du personnel par des délégués élus se substituant aux syndicats pour la défense des intérêts corporatifs, d'imposer l'arbitrage et de le sanctionner rigoureusement.

Les critiques des réseaux étaient de différents ordres. Comment, demandaient les compagnies, définir les « intérêts professionnels » que l'arbitrage aurait pour but de sauvegarder et quelle en sera la limite ? Considérerait-on, comme relatives aux intérêts professionnels des agents de chemins de fer, des réclamations concernant les règlements techniques de l'exploitation, le mode de construction du matériel, les questions de freinage, d'attelage, de signaux, etc., etc... ? Devrait-on soumettre à l'arbitrage des différends collectifs relatifs à la discipline dans le cas où le personnel d'un réseau prendrait fait et cause pour un agent qu'il considérerait comme injustement puni ? Les questions

relatives à l'organisation générale des services, au choix du personnel dirigeant seraient-elles au nombre de celles sur lesquelles des arbitres pourraient être appelés à statuer? Il eût été bon que le projet précisât davantage ce qu'il visait par « intérêts professionnels ».

On mettait en doute, également, la compétence des comités régionaux de conciliation, constitués par circonscription régionale et par service et dans lesquels devaient se trouver confondus des agents appartenant à des établissements différents et à des professions tout à fait distinctes.

Ce défaut appartiendrait aussi au Comité central de conciliation composé de délégués élus des agents, à raison de deux, pour chaque service du réseau. Ces délégués seraient ainsi appelés à délibérer sur des questions intéressant des services auxquels ils sont complètement étrangers. Outre ce manque de compétence, cette composition des comités de conciliation aurait, prétendait-on, comme conséquence grave de généraliser les conflits, en incitant les agents de tout le réseau et de tous les services, à prendre parti dans les conflits locaux, intéressant seulement une catégorie d'agents.

L'intervention du Parlement n'était pas moins critiquée. Appelé, d'une part, à établir la liste des personnalités (membres du Conseil d'Etat, de l'Académie des sciences, de l'Académie des sciences morales et politiques, hauts magistrats) parmi lesquelles devaient être choisis les tiers-arbitres, d'autre part, à homologuer et rendre exécutoire la sentence arbitrale, on ne pourrait éviter que tout le litige soit évoqué, devant lui, et qu'il ne devînt, en définitive, juge du conflit, d'où intervention constante du pouvoir législatif dans l'organisation du service des Compagnies et dans leurs rapports avec leur personnel, dans la fixation des salaires et des conditions du contrat de travail.

Enfin, les sanctions prévues par le projet, pour assurer l'exécution de la décision arbitrale, n'étaient pas sans soulever griefs, de la part des réseaux.

Le projet, disait-on, édicte une série de mesures coercitives, contre les compagnies : exécution d'office de la sentence, par les soins du ministre des Travaux publics, et aux frais de la Compagnie, application possible de la procédure de déchéance. Ainsi seraient-elles tenues d'exécuter, immédiatement, la partie de la sentence qui leur imposerait de nouvelles charges, alors que pour l'exécution de la partie de la décision arbitrale, qui pourrait leur être favorable (celle qui a trait aux compensations que les arbitres auraient jugé équitable de leur accorder), les Compagnies devraient, si elles n'avaient pas obtenu satisfaction, dans un

délai de trois mois, former, devant la juridiction compétente, une demande en indemnité, dont le résultat serait aléatoire et demanderait, en tout cas, de longs délais, avant d'aboutir. Au surplus, en prévoyant la révocation contre les agents qui refuseraient de se soumettre à la décision, rendue par les arbitres, le projet ne mettait, à la disposition des réseaux, aucune sanction nouvelle. Ce droit de révocation, les Compagnies le possédaient déjà, contre leurs agents, qui rompent le contrat de travail. Il était inutile de l'inscrire dans la loi.

L'opinion publique n'avait pas, non plus, réservé un accueil bien favorable au projet Briand. En cette matière du règlement des conflits collectifs, intéressant les travailleurs des services publics, c'est l'opinion publique qui joue le rôle prépondérant. Est-elle hostile aux revendications présentées ? le gouvernement viendra, sans peine, à bout du différend. C'est ce qu'ont fort bien compris certaines législations étrangères, notamment la loi canadienne du 22 mars 1907, connue sous le nom de « loi Lémient », qui, dans la réglementation des conflits du travail, dans les services publics, met, au premier plan, un système d'enquêtes contradictoires, dont les résultats sont publiés, afin que l'opinion puisse prendre parti, en connaissance de cause.

Cette hostilité de l'opinion publique, des compagnies et du personnel, contre le projet Briand, explique, sans doute, le peu d'empressement apporté à le faire venir devant les Chambres. En fait, la guerre survint, sans que le Parlement ait eu à en discuter.

Nous avons eu déjà l'occasion de signaler que, lors de la discussion du projet de loi sur le nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, le législateur, hanté par la préoccupation de la grève et soucieux d'éviter le retour de conflits analogues à ceux qui avaient divisé le personnel et les réseaux, en février et mai 1920, avait prévu l'organisation d'un tribunal arbitral, chargé du règlement pacifique des différends collectifs nés du travail.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921 : « toute contestation d'ordre collectif s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel, sera réglée par un tribunal arbitral, constitué ainsi qu'il suit : deux arbitres seront désignés par les représentants des réseaux au Conseil supérieur, deux arbitres seront désignés par les représentants du personnel à ce même Conseil, appartenant à la catégorie ou aux caté-

gories du personnel intéressé dans le conflit; un cinquième arbitre, qui sera, de droit, président du tribunal arbitral, sera désigné par le Conseil supérieur délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel. Ce cinquième arbitre devra être choisi, en dehors du Conseil supérieur. »

Le Tribunal arbitral, ainsi institué, n'a pas, jusqu'à présent, eu à statuer. Le principal grief que lui font les syndicats est qu'il repose — pour la représentation du personnel — sur le système électoral qui est « la négation même de l'idée syndicale ». « Il y a, écrit M. Paul Boncour, entre l'organisation syndicale et l'organisation de délégués une antinomie profonde. Il est, en effet, certain que le régime syndical et le régime électoral sont deux plans différents. Le régime électoral qui donnera aux ouvriers les délégués leur sera suspect, car, ce qu'ils veulent, c'est le syndicat qui repose sur une autre base que celle de l'élection, puisque c'est une sélection de gens plus ardents que les autres. »

On comprend, dès lors, que les organisations syndicales aient évité de porter, devant le tribunal arbitral, prévu par l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921, des différends qui eussent été, normalement, de sa compétence. Elles usent d'une sorte d'artifice : sans paraître, en nom, dans l'instance — comme leur en donnerait le droit la théorie qui attribue au statut la nature de convention collective de travail — elles saisissent, de la contestation, l'autorité judiciaire, par l'intermédiaire d'un de leurs membres, intéressé au litige. Pratiquement, la décision, qui intervient, a force de chose jugée à l'égard de tous les agents qui se trouvent dans la même situation que le demandeur, mandataire officieux du syndicat.

Les Compagnies se prêtent assez bien à cette manœuvre qui fait échec au principe suivant lequel « nul ne plaide, en France, par procureur ». Elles paraissent, en effet, redouter l'intervention du tribunal d'arbitrage, créé par l'article 12 de la loi de 1921 et craindre d'avoir à composer avec lui, sur des questions tendant, non pas simplement à l'interprétation des règles statutaires, mais à l'amélioration des conditions de travail, fixées par ces règles mêmes.

Pour les réseaux, l'expression « tribunal » employée par le législateur, implique l'idée d'un organisme dont le rôle est d'appliquer, d'interpréter le droit existant, mais non de le créer. Le tribunal arbitral, organisé par l'article 12, ne peut dès lors être appelé à statuer que sur des règles de travail ou de rémunération préalablement établies ; il ne peut ni créer de nouvelles règles, ni modifier

celles qui existent. Le pouvoir créateur appartient, en la matière, au Comité de Direction qui, aux termes de la convention du 28 juin 1921 (art. 7 examiné au chapitre précédent), « délibère sur toutes les questions qui intéressent l'ensemble des réseaux et, notamment sur... c/ les modifications à apporter au Statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraite ».

A cette opinion des réseaux, sur l'interprétation à donner à l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921, s'est rallié le Comité du Contentieux, au ministère des Travaux publics, appelé à fournir un avis sur la recevabilité de trois requêtes, tendant à la constitution du tribunal arbitral, savoir :

1° Celles des sous-facteurs de la Compagnie d'Orléans, à l'occasion de la remise, à l'industrie, du service dont ils étaient chargés.

2° Celle de l'Association des dessinateurs et agents d'études des réseaux, soutenant, d'une part, que, lors de la confection du Statut du personnel, ces agents avaient été défavorisés ; d'autre part, que les réseaux se refuseraient systématiquement à ne pas les faire bénéficier des bonifications prévues par le Statut ;

3° Celle de l'Association des contrôleurs en usine, réclamant au sujet du taux des frais de déplacement alloués à ces agents.

Le Comité, partageant l'interprétation restrictive, adoptée par les Compagnies, a estimé que les réclamations du personnel tendant à la constitution du tribunal arbitral ne doivent pas être transmises, indistinctement, au Conseil supérieur. Celles qui tendent à obtenir une amélioration de la situation des agents ne sont pas de la compétence du tribunal arbitral : celles qui mettent en cause les conditions dans lesquelles application est faite des règles statutaires, sont de la compétence de ce tribunal.

Faisant application de ces principes aux trois espèces qui lui étaient soumises, le Comité a commencé par écarter la réclamation des sous-facteurs, le Conseil d'Etat ayant statué le 1^{er} juillet 1927 sur cette réclamation.

Puis il a décidé que la requête des dessinateurs, portant sur leurs échelles de traitement et celle des contrôleurs aux usines, portant sur le taux de leurs indemnités de déplacement, n'étaient pas de la compétence du tribunal arbitral ; mais, qu'au contraire, la réclamation des dessinateurs, portant sur la manière dont leur seraient appliquées les bonifications, était de la compétence de ce tribunal.

L'avis du Comité du contentieux, conforme à l'opinion soutenue par les réseaux, limite singulièrement la portée de l'article 12. Il s'en suivrait que le tribunal arbitral ne serait pas compétent pour statuer, par exemple, sur une contestation portant sur le taux des traitements, alors qu'aucune violation des règles statutaires ne serait invoquée. Ce n'est là, assurément, qu'un simple avis qui ne lierait pas le ministre ni davantage le Conseil d'Etat.

Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas eu à statuer. Sans doute, à deux reprises, a-t-il eu l'occasion de connaître de l'article 12, mais nous allons voir, en examinant les arrêts rendus, que les espèces en cause, très particulières, ne lui permettaient pas de se prononcer sur l'étendue de la compétence du tribunal arbitral.

Le premier recours est celui que, le 26 juillet 1923, les sous-facteurs aux gares de Paris, de la Compagnie d'Orléans, formèrent, pour excès de pouvoir et violation de la loi, contre une décision, en date du 18 juin 1923, par laquelle le Ministre des Travaux publics rejetait leur demande tendant à ce que la réclamation qu'ils avaient formulée, à la suite de la suppression de leur emploi par la Compagnie d'Orléans, fût soumise au Tribunal arbitral.

Sur les conclusions de M. Andrieux, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, qui soutint que, pour l'application de l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921, il était nécessaire que le conflit à résoudre réunit les trois conditions suivantes :

1° Contestation intéressant le personnel statuaire ;

2° Contestation d'ordre collectif, c'est-à-dire intéressant, au moins, toute une catégorie de personnel et de nature, par son importance, à entraver la marche du service ;

3° Contestation ayant, à sa base, la prétendue violation d'un droit et non pas tendant à l'obtention d'une mesure de faveur.

Le Conseil d'Etat a rejeté la requête qui lui était présentée en se fondant sur les motifs suivants :

Sur la compétence :

« Considérant que si les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des litiges qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail existant entre les Compagnies de chemins de fer et leur personnel, le litige dont le Conseil d'Etat est actuellement saisi ne porte pas sur le bien fondé de la réclamation présentée par les sieurs Jouanolou et autres à la suite de la suppression de leur emploi par la Compagnie des Chemins de fer de Paris à Orléans, mais seulement sur l'application de l'article 12

de la loi du 29 octobre 1921 ; que les requérants se bornent, en effet, à soutenir qu'en refusant de constituer le Tribunal arbitral prévu par ce texte et de lui soumettre la réclamation, par eux formulée, par le motif qu'elle ne rentrait pas dans les prévisions dudit article, le Ministre des Travaux publics a méconnu la portée de cette disposition législative et excédé ses pouvoirs ; qu'ainsi le recours tend exclusivement à faire apprécier la légalité de la décision du Ministre des Travaux publics en date du 18 juin 1923 ; qu'il est, par suite, au nombre de ceux qui sont visés par les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ; que le Conseil d'Etat est, dès lors, compétent pour y statuer. »

Sur la légalité de la décision attaquée :

« Considérant que la contestation survenue à la suite de la suppression de certains emplois entre la Compagnie de Paris-Orléans et un certain nombre de sous-facteurs de ladite Compagnie — lesquels d'ailleurs ne sont pas compris parmi les agents des échelles statutaires appelés, en vertu du décret du 9 décembre 1924, à élire des représentants au Conseil supérieur des Chemins de fer — ne présente pas, tant à raison de sa nature et de son objet qu'à raison de la qualité des agents qui y sont intéressés, le caractère de celles qui sont visées par la disposition législative précitée ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en refusant de saisir le Conseil supérieur — comme il lui appartenait de le faire, en vertu de l'article 12 du décret du 14 novembre 1924 — en vue de faire constituer le Tribunal arbitral prévu par la loi du 29 octobre 1921, le Ministre des Travaux publics a excédé ses pouvoirs. »

Il y a lieu de rapprocher de cette décision un second arrêt du 8 mars 1929, relatif au travail de nuit des femmes et des enfants dans les chemins de fer. La Fédération nationale des Travailleurs des Chemins de fer, se fondant sur les termes de la loi du 24 janvier 1925 (1), avait

(1) Notamment sur les dispositions suivantes :

Art. 21, § 2. — Les enfants âgés de moins de 18 ans ne peuvent être employés à aucun travail de nuit dans les entreprises de transport de personnes ou de marchandises, par routes, voies ferrées, etc...

Art. 22. — Tout travail entre 22 heures et 5 heures est considéré comme travail de nuit.

Art. 23. — Le repos de nuit des enfants de l'un ou l'autre sexe et des femmes doit avoir une durée de 11 heures consécutives au minimum.

demandé au ministre de reconnaître que l'interdiction du travail de nuit aux femmes s'applique aux femmes employées dans les chemins de fer. Le Ministre avait rejeté cette demande, d'où recours en annulation contre sa décision.

A la date du 8 mars 1929 le Conseil d'Etat a rendu l'arrêt qui suit :

« Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux :

« Considérant qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921 concernant le nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général, toute contestation d'ordre collectif, s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au Statut, ainsi qu'aux règles du travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel, sera réglée par un tribunal arbitral, constitué dans les conditions prévues par ledit article 12.

« Considérant qu'en présence d'un désaccord existant entre les réseaux et la Fédération nationale des Travailleurs des Chemins de fer relativement à la portée des dispositions de l'article 23 du Livre II du Code du Travail sur le repos de nuit des femmes, ladite Fédération, comme il lui appartenait de le faire, a demandé au Ministre des Travaux publics de prendre les mesures utiles en vue de l'exécution des dispositions dont s'agit ;

« Considérant que, par la décision attaquée, le Ministre des Travaux publics, agissant dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, a refusé de donner suite à la réclamation ainsi portée devant lui, que cette décision ne fait pas obstacle à ce que la Fédération requérante porte cette contestation d'ordre collectif devant le Tribunal arbitral institué par la disposition de loi ci-dessus rappelée, ni d'ailleurs à ce que les intéressés soumettent au juge du contrat de travail les difficultés d'ordre individuel pouvant s'élever à cet égard ; que la requête formée par ladite Fédération n'est, dès lors, pas recevable ;

Décide :

« Article premier. — La requête de la Fédération nationale des Travailleurs de Chemins de fer est rejetée.

« Article 2. — Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre des Travaux publics. »

Il est à remarquer que la Fédération nationale n'avait pas demandé l'application de l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921. C'est le Conseil d'Etat lui-même qui a soulevé la question, sans examiner, au fond, les prétentions de la Fédération, estimant son recours irrecevable, en raison de la possibilité de deux actions parallèles devant

les juridictions compétentes : le juge du contrat de travail, pour les contestations d'ordre privé, le Tribunal arbitral pour les contestations d'ordre collectif.

De la comparaison entre cet arrêt du 8 mars 1929 et celui du 1^{er} juillet 1927, rendu sur le recours des sous-facteurs de la Compagnie d'Orléans, il paraît résulter une contradiction :

D'une part, en ce que le nouvel arrêt semble reconnaître formellement le droit de saisir directement le Conseil supérieur, alors que l'arrêt précédent semblait consacrer la compétence exclusive du Ministre, pour mettre en mouvement la procédure en vue de la constitution du Tribunal arbitral ;

D'autre part, en ce que le nouvel arrêt admet formellement la compétence du Tribunal arbitral et du juge du contrat de travail, en cas de droit prétendument lésé, alors que l'arrêt précédent semblait impliquer que la compétence du juge du contrat de travail est exclusive de celle du Tribunal arbitral.

En ce qui concerne le premier point, la contradiction n'est qu'apparente.

L'arrêt du 1^{er} juillet 1927 se borne à affirmer que le Ministre des Travaux publics a qualité pour saisir ou non le Conseil supérieur des Chemins de fer, en vue de la constitution du Tribunal arbitral, mais il n'affirme pas (ainsi que le faisait M. Andrieux, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions relatives à l'affaire des sous-facteurs de la Compagnie d'Orléans) qu'il a, seul, qualité pour saisir le Conseil supérieur.

De son côté, l'arrêt du 8 mars 1929 n'exclut pas du tout la compétence du Ministre des Travaux publics en vue de saisir le Conseil supérieur. Le Conseil d'Etat se borne à déclarer qu'il appartient à la Fédération de saisir le Tribunal arbitral, sans indiquer la procédure à suivre et le fait que la Fédération avait saisi, sans succès, le Ministre des Travaux publics « agissant dans l'exercice de son pouvoir de contrôle », ne fait pas obstacle à ce que cette Fédération saisisse le même Ministre, en vertu de l'article 12, le Conseil supérieur fonctionnant auprès dudit Ministre.

Mais l'arrêt du 8 mars 1929 précise que le Tribunal arbitral peut être saisi des mêmes questions relatives au contrat de travail que le Conseil des Prud'hommes, à condition que la contestation revête un caractère collectif au lieu d'un caractère individuel ; l'arrêt du 1^{er} juillet 1927 paraissait exclure, pour ces questions, la compétence du Tribunal arbitral, car il déclarait que les tribunaux judi-

ciaires sont SEULS compétents pour connaître des litiges qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail existant entre les Compagnies de chemins de fer et leur personnel.

En définitive, l'arrêt du 8 mars 1929 est intéressant à trois points de vue :

1° En ce qu'il admet qu'une simple réclamation d'un syndicat (en l'espèce la Fédération nationale des Travailleurs de Chemins de fer) peut constituer une contestation d'ordre collectif et motiver la réunion du Tribunal arbitral

2° En ce qu'il admet, contrairement à l'arrêt du 1^{er} juillet 1927, la dualité de compétence du Tribunal arbitral de la loi de 1921 et du Conseil des Prud'hommes, le premier étant compétent, en cas de contestation d'ordre collectif, le second, en cas de contestation d'ordre individuel ;

3° En ce qu'il admet que le Tribunal arbitral est compétent pour statuer sur les contestations portant sur l'application, non seulement du contrat de travail, mais encore de dispositions législatives.

Quoi qu'il en soit, ni l'arrêt du 1^{er} juillet 1927, ni celui du 8 mars 1929 n'apportent une solution à la question de savoir si le Tribunal arbitral est compétent pour statuer sur des réclamations tendant à l'amélioration de la situation du personnel, en matière de salaires ou de régime de travail.

Et d'ailleurs, cette question peut-elle légitimement se poser ? Il ne nous semble pas. Le texte de l'article 12 est très net. Il entend soumettre à l'arbitrage « toute contestation d'ordre collectif... sur les questions relatives au Statut, ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel ». Il ne distingue pas. Il vise « toute contestation », expression générale qui comprend les différends de tous ordres, qu'il s'agisse aussi bien d'une interprétation des conditions fixées par le contrat de travail que de la modification de ces conditions. La formule très large, dans laquelle est conçue l'article 12 s'oppose donc à l'interprétation restrictive qu'on voudrait lui donner, contrairement au principe suivant lequel « il est interdit de distinguer où la loi ne fait pas de distinction ».

Si l'on doutait de l'intention du législateur — pourtant manifeste — il suffirait de se reporter aux travaux préparatoires de la loi, pour dissiper toute équivoque.

A la séance de la Chambre, du 18 décembre 1920, M. le Trocquer, Ministre des Travaux publics, déclarait : « Il y a un intérêt majeur à ce que, dès maintenant, étant donnée l'importance du service des chemins de fer, il y

ait un texte qui institue l'arbitrage, en matière de chemins de fer. Tous, nous avons le souvenir des événements douloureux de février et de mai, pour ne pas faire tout notre possible pour qu'ils ne se reproduisent plus. »

C'était indiquer clairement la volonté du gouvernement d'attribuer, au Tribunal arbitral, dans un but d'apaisement, un pouvoir étendu, une compétence large pour les différends, de toute espèce, nés du travail.

Plus topique encore est le rapport de M. Rabier au Sénat (1). On y trouve le commentaire suivant :

« En cas de conflit collectif avec les Directions des réseaux pour tout ce qui touche aux traitements, retraites, conditions de travail, le personnel a l'assurance de trouver dans un tribunal impartial la garantie de décisions équitables, sans s'exposer aux risques de grèves et de leurs conséquences. »

Et le rapporteur résumait, en ces termes, l'effet de l'arbitrage institué par l'article 12 : « Les Compagnies perdent le droit de régler souverainement les conditions de rémunération, de travail et de retraite de leurs agents, en cas de conflit collectif avec eux. » On ne saurait indiquer, de façon plus explicite, la portée très générale de l'article 12.

Au surplus, toute restriction qu'on y voudrait apporter serait opposée au but que s'est fixé le législateur. En instituant un système d'arbitrage, il a voulu, en effet, éviter, non pas seulement une grève imminente, mais la formation, dans le personnel, d'un état d'esprit qui serait susceptible de conduire à une grève. L'article 12 est inspiré des dispositions du projet de loi Millerand du 9 mars 1920 qui prévoyait des tribunaux permanents, devant lesquels seraient portées les contestations entre les patrons et leur personnel (voir séance de la Chambre du 18 décembre 1920, deuxième séance. M. Duval Arnould, *J. O.* 19 décembre 1920, p. 3770). La permanence de l'organisme créé prouve que l'objectif visé par le législateur était l'apaisement, aussitôt qu'ils viendraient à naître, de tous les conflits, quels qu'ils soient, s'élevant à l'occasion des conditions du travail.

Il faut admettre, dès lors, que, pour répondre à son objet qui est le règlement pacifique des contestations d'ordre collectif entre les travailleurs des chemins de fer et les Compagnies, le Tribunal arbitral, prévu par l'article 12, a qualité, non seulement pour interpréter les dispositions

(1) Doc. parlement. Sénat 1920, n° 627, 31 décembre 1920.

du contrat de travail, mais encore pour statuer sur les modifications à apporter à ces mêmes dispositions.

Il en résulte cette conséquence — heureuse, suivant certains, néfaste, d'après les autres — que les pouvoirs des réseaux, sur la condition de leurs agents, sont plus limités que ceux d'un chef d'entreprise de l'industrie ou du commerce à l'égard de ses employés.

L'employeur est, de droit commun, uniquement tenu de respecter les clauses du contrat de travail. Dès l'instant qu'il améliore les conditions posées par ce contrat, il devient libre de fixer souverainement l'étendue et les modalités d'application de la mesure bienveillante dont il entend faire bénéficier son personnel.

Aux Compagnies de chemins de fer incombe assurément l'obligation de ne rien faire, de leur seule autorité, qui porte atteinte au Statut de leurs agents, contrat de travail. C'est le droit commun. Mais si, par suite de circonstances économiques, par exemple, elles étaient amenées à consentir de nouvelles conditions de travail ou de rémunération, elles seraient contraintes, en vertu de l'article 12 de la loi de 1921, de subir l'intervention du Tribunal arbitral, au cas où la nouvelle réglementation ne serait pas acceptée par le personnel, alors même que celui-ci n'invoquerait aucune violation des anciennes règles statutaires.

A cet égard, la protection du travail, spéciale aux chemins de fer, est en avance sur la législation ouvrière s'appliquant à la généralité des travailleurs.

DEUXIÈME PARTIE

Nous nous attacherons, dans cette seconde partie, à l'examen de certaines questions juridiques que pose la rupture du contrat de travail qui lie l'agent de chemins de fer à la Compagnie qui l'emploie.

Aux termes de l'article 43 du Statut du personnel, tout agent peut cesser ses fonctions :

- 1° Par démission ;
- 2° Par mise à la retraite ;
- 3° Par mise à la réforme ;
- 4° Par radiation des cadres ;
- 5° Par révocation.

Nous considérerons les trois derniers cas, plus particulièrement intéressants en ce que l'agent quitte alors le réseau pour des raisons exceptionnelles et indépendantes de sa volonté.

CHAPITRE IV

LE DÉLAI-CONGÉ. — LA LOI DU 19 JUILLET 1928. — SON EFFET RÉTROACTIF. — DEMANDE EN DOMMAGES-INTÉRÊTS POUR RUPTURE BRUSQUE OU ABUSIVE DU CONTRAT DE TRAVAIL. — TRIBUNAL COMPÉTENT « RATIONE MATERIAE » ET « RATIONE LOCI ».

« Le louage de services fait sans détermination de durée peut toujours cesser par la volonté d'une des parties contractantes. » L'article 1780, 2^e al. C. civ. incorporé au C. Trav. (L. L. art. 23) consacre, en ces termes, le droit unilatéral de résiliation du contrat de travail, à durée indéterminée. Mais ce droit de rupture — imposé d'ailleurs par les nécessités du commerce juridique — en faisant échec à la stabilité des relations entre employeurs et salariés dont nous avons, dans notre introduction, rappelé tout l'intérêt économique et social, n'est pas sans entraîner de graves inconvénients.

La résiliation unilatérale risque, en effet, d'être préjudiciable à l'autre partie : pour le patron le dommage consiste à être privé des services de l'employé, au moment où il en a encore besoin et où, peut-être, il ne trouve pas à le remplacer. Mais c'est surtout au travailleur que la rupture est de nature à porter préjudice, car elle le prive de son unique moyen de subsistance : son salaire, et elle l'expose à une période de chômage plus ou moins prolongée.

L'effet le plus choquant du droit de résiliation eût été de mettre fin instantanément au contrat, sans que la partie, au préjudice de qui ce droit est exercé, ait été prévenue d'avance, sans qu'elle ait été mise à même de conclure un nouveau contrat et de pallier ainsi le dommage que lui occasionne la brusque rupture du précédent.

Aussi les intéressés ont-ils pris l'habitude, à défaut de

réglementation légale, de convenir que l'intention de résilier devrait être portée à la connaissance de l'autre partie un certain temps, variable suivant les professions et les localités, avant la rupture effective. C'est le préavis ; la période qui précède la rupture définitive portant le nom de délai-congé, délai de préavis, délai de prévenance. Cette clause protectrice s'est vite transformée en usage auquel sont présumés, en contractant, se référer patrons et ouvriers et qui se résout, en cas d'inobservation, en un droit à des dommages-intérêts (1). Employeurs et salariés ont d'ailleurs la faculté de s'affranchir de cette obligation et de se séparer sur-le-champ, à charge pour la partie qui rompt le contrat de payer à l'autre le salaire correspondant à la durée du délai-congé.

Ces règles souffrent, toutefois, quatre exceptions et cessent de s'appliquer dans les cas suivants :

1° Quand l'une des parties commet une faute grave, dans l'exécution de ses obligations ou refuse de les remplir, l'autre peut résilier immédiatement le contrat, sans observer le délai d'usage ;

2° Pendant la période d'essai qui suit l'embauchage, le patron et l'ouvrier peuvent se quitter réciproquement sans se prévenir à l'avance. Cette période préliminaire forme comme un temps d'essai, pendant lequel les parties sont réputées ne pas être définitivement liées ;

3° Le cas de force majeure venant s'opposer à la continuation du contrat dispense celui qui ne peut plus exécuter ses conventions de l'observation du délai-congé ;

4° La loi du 17 juin 1913, sur le repos des femmes en couches, porte dans son article premier que « les femmes en état de grossesse apparente pourront quitter le travail, sans délai-congé et sans avoir, de ce fait, à payer une indemnité de rupture ».

Malgré son utilité, malgré le remède qu'il apporte aux effets dommageables de la rupture brusque du contrat de travail, il s'en faut que l'usage du délai-congé ait reçu l'application étendue et générale que méritait une telle institution. Les patrons, en particulier, s'y sont montrés hostiles, estimant que la présence à l'atelier d'un ouvrier congédié ou qui a dénoncé, lui-même, le contrat de travail, était une source de désordre et qu'il est, d'autre part, de

(1) Il n'est pas indifférent de signaler que certains usages reconnaissent à l'ouvrier, pendant le délai-congé, la faculté de disposer d'un certain temps (généralement deux heures) pendant la durée du travail pour lui permettre de chercher un emploi, alors même que la rupture aurait eu lieu de son chef.

leur intérêt, notamment lorsque la production se ralentit, de pouvoir licencier, sans retard, un nombre plus ou moins grand d'ouvriers. Aussi, jusqu'à la loi du 19 juillet 1928, fréquents étaient les règlements d'atelier contenant une clause qui permettait la rupture du contrat, sans préavis.

L'imprécision de l'art. 23 C. Tr. autorisait la jurisprudence à reconnaître la validité de cette clause.

C'est ainsi qu'il était jugé, de façon constante, que les employeurs et les salariés avaient la liberté complète, par un accord particulier, de déroger aux usages comportant un délai-congé. Notamment, la Cour de Douai avait décidé, le 27 mars 1924 (*Recueil Gaz. Trib.* 1924-4-101) que : « lorsque, dans un contrat de louage de services, les parties s'étaient réservé de résilier à tout moment et même sans délai de préavis, il n'y avait pas à se préoccuper des motifs qui avaient conduit l'une d'elles à user de cette faculté et que le fait de donner congé sans motif ne constituait pas un usage abusif du droit de résiliation, en dehors de toute autre faute ». Le 18 décembre 1917, la Cour de Cassation (*D. P.*, 1918-1-41-22^e espèce. Dans le même sens *Cass.* 30 juin 1913, *D. P.* 1917-1-45) avait, de même, reconnu licite et obligatoire le règlement d'atelier qui dispensait les parties d'observer les délais de prévenance fixés par les usages locaux et elle avait admis qu'un tribunal ne pouvait refuser de faire application de ce règlement, sous prétexte que l'ouvrier déclarait ne pas en avoir pris connaissance, sans se prononcer sur la question de savoir si ce règlement avait reçu, comme le soutenait le patron, une publicité qui ne permettait pas à l'ouvrier d'en ignorer la teneur. Il résultait de cette jurisprudence qu'un règlement d'atelier, affiché dans les locaux professionnels et supprimant le délai-congé, était, le plus souvent, susceptible de rendre irrecevable une demande en dommages-intérêts, du chef de brusque renvoi, parce que les ouvriers congédiés étaient censés avoir connu et accepté la clause dérogeant aux usages (1).

La loi du 19 juillet 1928 — combinaison d'un projet de loi, précédé d'un avis du Conseil supérieur du travail de novembre 1925 et de diverses propositions d'initiative parlementaire émanant de MM. Paulin, Coty, Brom, etc... — a mis fin à cette situation regrettable.

Désormais « l'existence et la durée du délai-congé sont

(1) Sur cette question, voir « La Journée industrielle » des 21 et 22 avril 1929. « La rupture du contrat de louage de services et la loi du 19 juillet 1928 » sous la signature de M. Camille Rosier.

fixées, en conformité des usages pratiqués dans la localité et la profession ou, à défaut de ces usages, par des conventions collectives » et « toute clause d'un contrat individuel ou d'un règlement d'atelier fixant un délai-congé inférieur à celui qui est établi par les usages ou les conventions collectives est nulle de plein droit ». Est donc aujourd'hui sans effet toute stipulation restrictive des délais d'usage qui serait insérée dans un contrat particulier ou dans un règlement d'atelier, même conclu ou accepté avant la promulgation de la loi du 19 juillet 1928, en raison de son caractère d'ordre public et de son effet rétroactif.

Pour les contrats conclus postérieurement au 19 juillet 1928, aucun doute n'était possible : toute clause restrictive du délai-congé d'usage tombe sous la prohibition de la loi. Mais que décider pour ceux qui, sous la forme, soit de contrats individuels, soit de règlements d'atelier, étaient antérieurs à la loi ?

Une grave controverse s'est élevée et a divisé les tribunaux. Les uns concluaient à la validité des conventions et soutenaient que la loi n'avait pas d'effet rétroactif.

Les autres, au contraire, déclaraient nulle toute clause de conventions ou règlements d'atelier restrictive du délai-congé normal et se ralliaient à l'idée de la rétroactivité de la loi.

Les opinions étaient si contradictoires qu'au Conseil des Prud'hommes de la Seine, réparti en cinq sections : commerce, métaux, industries chimiques, bâtiment et tissus, ces sections jugeaient en sens différent sur la même question (1).

La section du Commerce, la plus importante puisqu'elle peut juger les litiges intéressant les contrats de louage de services de tous les employés, décidait que la loi du 19 juillet 1928 n'avait pas d'effet rétroactif, en se fondant sur l'art. 2 C. Civ. : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif. »

Les autres sections ont vu leurs membres se partager : les conseillers prud'hommes ouvriers estimaient que les conventions antérieures et contraires à la loi devaient être annulées. Les conseillers patrons étaient d'avis opposé.

C'est dans ces conditions que divers juges de paix eurent à intervenir en qualité de juges départiteurs. Ils

(1) Sur ce point, consulter la revue « Questions prud'homales » et lire notamment, dans les numéros de juin 1929 (p. 415) et juillet 1929 (p. 492), deux articles de M^{re} Jacques Archevêque et J. Etivant, avocats à la Cour de Paris.

statuèrent tantôt dans le sens de la non-rétroactivité, en s'appuyant sur l'art. 2 C. Civ., tantôt en sens contraire, en arguant du caractère d'ordre public de la loi, jusqu'au jour où la Cour de Cassation se prononça pour la rétroactivité et annula un jugement du Conseil des Prud'hommes qui avait admis la validité d'un contrat conclu en 1927 et contenant une clause restrictive du délai-congé d'usage.

La Chambre civile a rendu l'arrêt suivant :

« La Cour,

« Sur le moyen unique :

« Vu le § 3 de l'art. 23 du Livre premier du C. Trav., modifié par la loi du 19 juillet 1928 ;

« Attendu, aux termes de ce texte, que toute clause d'un contrat individuel ou d'un règlement d'atelier fixant un délai-congé inférieur à celui qui est établi par les usages, est nulle de plein droit ;

« Attendu que si les effets d'un contrat de louage de services à durée indéterminée sont régis en principe par la loi en vigueur au moment où il est passé, cette loi ne confère pas aux parties un droit définitivement acquis à l'application d'une clause que le législateur, pour des raisons d'intérêt social et de protection du travail a déclarée illicite ;

« Qu'il suit de là, qu'en refusant de déclarer caduque la clause d'un contrat individuel de louage de services à durée indéterminée, conclu en 1927 entre la Société Delahaye et Jobelot, ayant pour effet d'abréger la durée du préavis résultant de l'usage local, le jugement attaqué a violé le texte ci-dessus visé ;

« Par ces motifs,

« Casse et annule... »

(Cass. Ch. Civ. 23 avril 1929. Jobelot c/ Automobiles Delahaye. *Gaz. Trib.*, 2 juin 1929.)

Du point de vue juridique, on a critiqué cette décision. Le principe de la non-rétroactivité des lois, a-t-on dit, ne cesse de s'appliquer que dans des cas nettement limités : s'il s'agit d'une loi stipulant expressément qu'elle aura un effet rétroactif ; s'il s'agit d'une loi dont la nature ou l'objet impose la rétroactivité (loi interprétative ou rectificative) ou s'il s'agit enfin d'une loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, des institutions politiques ou administratives. Or, rien d'analogue, dans la loi du 19 juillet, n'autorise la rétroactivité.

D'autre part, une loi nouvelle, à moins de dispositions expresses, ne peut porter atteinte aux « droits acquis ». En matière de contrats, notamment, les droits sont consi-

dérés comme acquis au jour même où le contrat a été conclu et ses conséquences ultérieures ne peuvent être touchées par la loi nouvelle. Dans les contrats de louage de services, il convient donc d'apprécier les effets de la rupture, non d'après la loi en vigueur, à ce moment, mais d'après celle qui a présidé à la formation du contrat. En décidant autrement, la Cour de Cassation a dérogé au principe fondamental suivant lequel les conventions font la loi des parties.

Ces objections ne nous paraissent pas fondées. L'arrêt critiqué se justifie en fait et en droit.

En fait, parce qu'il serait choquant de se référer à la date d'entrée en service de l'ouvrier, pour lui dénier ou lui reconnaître le droit à une protection qui constitue « une nécessité d'ordre public et de paix sociale » .

En droit, car en sa forme, en sa lettre même, la loi se prête à la rétroactivité. C'est en effet le temps présent et non le temps futur qu'a employé le législateur. En prescrivant que toute clause réduisant le délai-congé « est nulle de plein droit », il a entendu marquer le caractère d'ordre public de la loi et viser non seulement les conventions à venir, mais encore celles qui étaient en cours au moment où la loi est entrée en vigueur. L'usage du temps présent ne saurait s'expliquer autrement.

Au surplus, il est vain de prétendre que la rétroactivité porte, en l'occurrence, atteinte à la force obligatoire des contrats. Il ne peut y avoir contrat lorsque le consentement de l'une des parties fait défaut ou lorsqu'il n'a pas été librement donné. Le législateur a considéré que c'était déterminé, non par une volonté consciente et libre, mais par l'impérieuse nécessité de trouver de l'embauche que l'ouvrier renonçait au délai-congé d'usage. Il a assimilé cette situation à un vice du consentement, à une sorte de contrainte morale, qui dure tant que le salarié demeure au service de son patron, analogue à la violence sanctionnée par l'action en nullité de l'art. 1304 C. Civ., avec cette différence, toutefois, qu'en l'espèce, il s'agit d'une nullité d'ordre public et opérant de plein droit. Or, il est de principe que la nullité résultant d'un vice du consentement agit rétroactivement.

Il est permis, enfin, de chercher une autre justification de la rétroactivité dans la théorie de la cause. Dans les accords conclus entre patrons et ouvriers, pour supprimer ou restreindre le délai-congé, la cause n'était autre que l'intention de s'affranchir des usages. Le législateur de 1928, en prohibant toute exception aux usages, a rendu cette « cause » illicite (art. 1133 C. Civ.). Or, suivant l'ar-

ticle 1131 « l'obligation sans cause ou sur une fausse cause ou sur une cause illicite ne peut avoir aucun effet ». Les accords antérieurs à la loi sont donc caducs. A ce titre encore, la décision de la Cour de Cassation apparaît conforme aux règles du droit.

★★

Après ce rappel des notions générales concernant la brusque rupture du contrat de louage de services, les inconvénients qu'elle entraîne, les remèdes apportés, considérons maintenant, en particulier, la situation du personnel des chemins de fer à cet égard.

Ainsi que nous l'avons vu, l'usage du préavis s'est heurté à l'opposition de certains patrons qui l'ont considéré, pour divers motifs, comme contraire à leurs intérêts. Il n'en saurait être de même pour les Compagnies. En raison du caractère très spécial des emplois que nécessite le service du chemin de fer, les administrations des réseaux ne peuvent prétendre former, du jour au lendemain, un agent capable de remplacer celui qui, muni d'une grande expérience professionnelle, vient à rompre le contrat de travail. D'autre part, l'intérêt du service exige que, pour combler les vacances, dans les conditions les plus favorables, les Compagnies soient prévenues à l'avance, de l'intention de leurs agents d'user de leur droit de résiliation.

Si l'on excepte le cas de faute grave où le congé peut être immédiat, les Compagnies n'exercent, le plus souvent, leur droit de licenciement qu'à l'égard d'agents devenus inaptes à leur emploi, par suite de maladie, d'infirmités ou blessures et qui, en raison de la cause même de leur renvoi, trouveront ailleurs difficilement à s'employer.

La question du délai-congé est donc d'importance, tant pour les réseaux que pour leurs agents.

Elle est restée étrangère aux travaux de la Commission Tissier et on ne trouve, au Statut de 1920, aucune disposition la concernant. Jusqu'en 1926, elle a été réglementée de façon différente, suivant les réseaux : par voie de décision directoriale ou par voie de clause contractuelle que signait chaque agent nouveau, lors de son admission.

En fait, le préavis était le même pour toutes les Compagnies, de 8 jours pour les agents non commissionnés, d'un mois pour les agents commissionnés.

Ce sont ces règles qui ont été consacrées, par une instruction interréseaux de 1926, sur le recrutement du personnel du cadre permanent, arrêtée en conformité des dispositions de l'art. 49 du Statut de 1920 ainsi conçu : « Les

règlements visés au présent Statut et les instructions générales pour son application, seront établis par l'Administration du réseau, après entente avec les Administrations des autres réseaux et avis des délégués auprès du directeur. »

Il est certain que cette instruction qui fixe, notamment, les règles concernant le délai-congé, participe de la nature contractuelle du Statut, en vertu duquel elle a été arrêtée. Elle ne constitue pas, assurément, une convention collective de travail, qui exige l'accord entre un ou plusieurs patrons ou un syndicat patronal et les délégués de leurs ouvriers ou le syndicat dont ils font partie. La convention collective est l'œuvre des deux parties, le résultat de discussions entre patrons et ouvriers, l'expression d'un accord entre eux. Il en est différemment de l'instruction qui nous occupe, œuvre unilatérale des Compagnies, qui pouvaient l'imposer au personnel, en cas de désaccord avec ses représentants, pourvus du droit d'émettre de simples avis.

Une question se pose dès lors. Cette réglementation conserve-t-elle encore aujourd'hui sa valeur ? Tombe-t-elle, au contraire, sous la sanction de la loi du 19 juillet 1928 qui, en matière de préavis, interdit toute dérogation aux usages « locaux et professionnels » ou établis par les conventions collectives et frappe de nullité toute clause restrictive d'origine contractuelle ?

S'il est impossible de faire échec, par voie d'accords, aux dispositions de la loi de 1928, il est permis de se demander, cependant, si la portée de cette loi est telle qu'elle obligerait les Compagnies de chemins de fer à observer les usages locaux et à appliquer à leurs agents des délais de préavis variables suivant la localité où ils résident.

Un tel résultat serait choquant.

Outre qu'il aboutirait à astreindre les Compagnies à observer à l'égard de certains de leurs agents, un délai préavis supérieur à celui que ceux-ci sont eux-mêmes tenus d'observer vis-à-vis d'elle, lorsqu'ils rompent, de leur chef, le contrat de travail, on verrait des agents, appartenant au même réseau, placés successivement sous des régimes différents, suivant les diverses affectations dont ils sont l'objet au cours de leur carrière.

Une telle diversité, un tel manque d'harmonie au sein d'une même Compagnie, ne pourraient qu'être préjudiciables à la discipline générale et à la bonne marche du service public du chemin de fer.

Comment concilier cette difficulté avec les prescrip-

tions de la loi? Il arrivera fréquemment que les usages locaux seront différents de ceux de la profession d'agent de chemins de fer. Dès lors, quels usages prévaudront? Ceux du lieu? Ceux de la profession?

Le rôle primordial que joue la profession dans la fixation du délai-congé n'a pas échappé au législateur. « Le texte que nous vous proposons, déclare M. Duval-Arnould, dans le rapport présenté par lui, au nom de la Commission du Travail, sur les divers projets et propositions de loi tendant à modifier l'art 23, Livre I^{er} C. Trav. (10 février 1928, 2^e s. Doc. an. 5511) ouvre la voie aux réglementations professionnelles spéciales, en reconnaissant expressément, à la convention collective, le pouvoir non seulement de fixer la durée du délai-congé à défaut d'usage, mais encore de déroger au délai fixé par l'usage.» On voit se manifester là le souci du législateur de laisser à la profession une certaine indépendance. Une même profession a, en effet, ses usages, ses besoins, ses règles spéciales qui s'imposent à ses membres, en quelque localité qu'ils exercent leur métier.

On conçoit que l'on se réfère aux usages de la localité, lorsqu'ils s'agit de déterminer le délai-congé applicable aux employeurs ou salariés qui y exercent leur profession sans aucun lien avec un établissement principal situé dans un lieu autre que cette localité. Les usages de la profession ne sauraient être, en pareil cas, séparés des usages locaux. Le milieu conditionne alors la profession qui s'y exerce et réagit sur les règles auxquelles elle obéit.

Mais la question se pose d'une tout autre façon lorsqu'on est en présence d'agents détachés dans telle ou telle localité par un établissement central dont ils relèvent, pour exercer un emploi spécial à l'entreprise à laquelle ils appartiennent. C'est le cas des agents d'une Compagnie de chemins de fer : bien qu'exerçant leur profession en des lieux différents, parfois très éloignés les uns des autres, les « usages » en ce qui les concerne, ne peuvent être que les usages de la profession, à l'exclusion des usages locaux dont la diversité ne saurait affecter les modalités du contrat de travail qu'ils ont tous passé dans les mêmes conditions, avec ce chef d'entreprise unique qu'est la Compagnie qui les emploie.

Que si l'on voulait les soumettre aussi, quant au délai de licenciement, aux usages locaux, il ne pourrait s'agir que des usages en vigueur dans la localité où se trouve situé le siège social, où se trouve domicilié l'être moral, l'entité juridique, la société qui est leur employeur et avec laquelle ils ont traité ; c'est là que se trouve la direction

aux ordres de laquelle ils restent constamment soumis, d'un bout à l'autre de leur carrière, quelle que soit la résidence que les nécessités du service leur assignent temporairement.

La profession d'agent de chemin de fer suppose, non pas un établissement, un atelier situé dans telle localité, mais une vaste et complexe organisation industrielle, dont c'est le propre de couvrir, de ses installations diverses, une grande étendue territoriale ; et ces installations ont ceci de très particulier de ne pas être sans lien entre elles. Matériellement (à plus forte raison juridiquement) elles se trouvent reliées, soudées les unes aux autres à tel point qu'il est impossible de les dissocier arbitrairement, de les envisager isolément. C'est ce qu'exprime fort bien le mot « réseau » qui évoque l'idée d'un ensemble, d'un tout continu formé de divers éléments, ayant leur existence, dépendant étroitement les uns des autres. Il n'y a réellement, pour chaque réseau de chemins de fer, qu'un établissement industriel unique qui couvre de ses ramifications des régions parfois très éloignées les unes des autres. A cet ensemble, les mêmes usages doivent nécessairement s'appliquer, comme ils s'appliquent à tout le personnel d'une usine, quels que soient les « départements » divers entre lesquels, à l'intérieur de l'usine se répartit ce personnel.

Il apparaît, dans ces conditions, qu'en raison de son caractère même, l'industrie des chemins de fer ne peut avoir d'usages locaux. Seuls, existent des usages professionnels, uniformes pour toute la profession. Ils sont constitués par l'application, depuis de nombreuses années, des règles suivies par les réseaux et l'instruction de 1926, fixant le délai-congé à 8 jours pour les agents non commissionnés et à un mois pour les agents commissionnés de toutes les Compagnies, conserve, sous l'empire de la loi nouvelle, toute sa valeur, sinon à titre contractuel, au moins comme étant l'expression des usages pratiqués dans la profession.

On peut craindre, toutefois, quelque répugnance à adopter cette solution de la part des juges du fait, plus enclins souvent à statuer en équité qu'en droit. Antérieurement à la loi du 19 juillet 1928, les tribunaux, ceux de province, notamment, manifestaient déjà une tendance de plus en plus marquée en cas de rupture du contrat de travail, à accorder un délai-congé de durée variable suivant les usages locaux ou l'ancienneté des services de l'agent congédié, au mépris même des dispositions contractuelles ; et il ne fallait pas moins de l'autorité de la Cour Suprême pour les ramener au respect du droit. C'est ainsi que, tout

récemment encore, le 25 juin 1929, postérieurement donc à la loi du 19 juillet 1928, mais à l'occasion d'une rupture de contrat ayant produit effet avant sa promulgation (ce qui explique que le principe de la rétroactivité n'ait pas été appliqué, en l'espèce) a été cassé un jugement du Tribunal de l'Allier (section de Montluçon) confirmant, en appel, une décision prud'homale.

« Attendu », a jugé la Chambre civile « que le juge ne peut, sous prétexte d'application d'usages locaux, refuser de donner effet à une convention qui fait la loi des parties ;

« Attendu que Bergeaud, agent au service de la Compagnie des chemins de fer d'Orléans, ayant été mis à la retraite en 1927, réclamait une indemnité de préavis, égale à 3 mois de salaire, en invoquant un usage pratiqué à Montluçon où il est domicilié ;

« Que la Compagnie répondait que, pour les agents de sa catégorie, la durée du délai-congé avait été fixée à un mois, par une circulaire du Directeur de la Compagnie, portée à la connaissance du personnel et à laquelle Bergeaud s'était engagé à se soumettre ;

« Attendu que le jugement attaqué a accueilli la demande, par cet unique motif qu'à Montluçon, le délai-congé est de 3 mois, sans rechercher, comme il était tenu de le faire, si l'usage local n'avait pas été écarté par une convention expresse que nul texte n'interdisait à l'époque où elle a produit ses effets et qui, dès lors, formait la loi des parties ;

« En quoi il a violé le texte ci-dessus visé (art. 1134 C. Civ.) ;

« Par ces motifs,

« Casse et annule... »

(Ch. Civ., 25 juin 1929. M. Matter, président.)

Si donc certaine jurisprudence se montrait déjà encline à faire prévaloir les usages du lieu sur les contrats, à une époque où aucune disposition légale n'était venue porter atteinte, en matière de délai-congé, à la liberté des conventions, ne peut-on penser que cette jurisprudence se considérera maintenant comme consacrée par le législateur et cherchera un fondement solide dans la loi nouvelle ? Il est permis de croire, pourtant, que la Cour de Cassation fera sienne la thèse que nous avons exposée plus haut et qui paraît conforme à la lettre et à l'esprit de la loi, comme à la logique et à la nature même des choses, à savoir que l'existence d'usages locaux ne saurait se concevoir pour l'industrie des chemins de fer qui constitue un tout com-

plexe et indivisible et que, seuls comptent, pour elle, les usages professionnels, uniformes pour toute la profession.

Indépendamment de ce moyen de fond, on peut envisager un moyen de forme de nature à faire échec à l'application des usages locaux. Nous entendons viser là le déclinaoire d'incompétence que les Compagnies ont opposé, parfois, aux actions introduites pour rupture brusque ou abusive du contrat de travail, devant un Tribunal autre que celui de leur siège social.

Quel est donc le tribunal compétent *ratione loci* pour connaître des actions de cette nature ?

En raison de la multiplicité des rapports que crée l'exploitation commerciale — si complexe et si étendue dans l'espace — d'un réseau de chemins de fer, la jurisprudence a été amenée, pour faciliter aux plaideurs l'exercice de leurs droits, à reconnaître compétence, non seulement aux tribunaux du lieu où la Compagnie a établi son siège social (art. 59 C. Pr. Civ.) mais encore à ceux dans le ressort desquels elle possède une gare pouvant, en raison de son importance, être considérée comme une succursale. C'est la théorie jurisprudentielle dite des « gares principales » qui exige, pour son application, deux conditions :

1° Il faut que la gare située dans le ressort du tribunal devant lequel la Compagnie est assignée soit assez importante pour être considérée comme une succursale du siège social et qu'elle se trouve intéressée par les faits qui ont donné naissance au litige (Cass., 22 juin 1920. *Gaz. Pal.* 1920-2-260 ; Trib. Com. Saint-Nazaire, 21 novembre 1923, *Gaz. Pal.*, 1924-1-321 ; Trib. Com. Nantes, 14 mai 1923, *Gaz. Pal.*, 1923-1-215).

2° Il est nécessaire, en outre, qu'il s'agisse d'actions nées des opérations de la succursale, au point de vue de l'exploitation, de l'administration ou de la surveillance (Cass., 22 juin 1920 précité et les renvois). Cette théorie est-elle opposable aux Compagnies de la part de leurs agents, pour les actions qu'ils viennent à engager, à l'occasion de différends nés du contrat de travail ? A différentes reprises, divers tribunaux ont répondu dans le sens de la négative.

En particulier, la Cour de Poitiers a décidé, le 27 avril 1925 (*Gaz. Pal.* 4 septembre 1925) que le Tribunal du siège social est seul compétent pour connaître d'une action en dommages-intérêts intentée par un agent, pour radiation prétendue injustifiée des cadres du personnel, alors que cette mesure a été prise au siège social :

« Attendu que s'il est admis, en jurisprudence, qu'une Compagnie ou une administration de chemins de fer peut

être citée, non seulement devant le tribunal de son siège social, mais encore devant les Tribunaux, dans le ressort desquels elle possède une gare pouvant, en raison de son importance, être considérée comme succursale, cette attribution ne peut être admise que lorsqu'il s'agit d'une action se rattachant aux opérations de cette gare ;

« Or, attendu qu'en l'espèce la demande de l'intimé, portée devant le Tribunal civil, est uniquement fondée sur le fait de sa radiation des cadres, que cette mesure a été prise à Paris, au siège social du réseau ; que l'instance engagée n'avait donc aucun rapport avec la succursale de Rochefort... »

Que penser de cette solution, qui n'a pas été soumise au contrôle de la Cour de Cassation et qu'ont admise d'autres décisions prononcées, notamment, par des Tribunaux de commerce et les Conseils de prud'hommes ?

A la notion de « gare principale », propre aux litiges commerciaux, nés du contrat de transport, correspond, selon nous, celle d'« établissement » pour les différends nés du contrat de travail. Or, la compétence des Conseils de prud'hommes, juges, en principe, de ces différends est fixée, pour le travail dans un « établissement » par la situation de cet « établissement » (art. 41, loi du 27 mars 1907, concernant les Conseils de prud'hommes). Le sens du mot « établissement », substitué au mot « fabrique », des anciens textes, est volontairement large. Il se prête à une interprétation extensive et la jurisprudence s'est inspirée de la volonté du législateur. On entend par « établissement », au sens de l'article 41 de la loi de 1907, « toute usine, toute manufacture, tout atelier, tout chantier, tout bureau où sont réunis des employés ou ouvriers travaillant sous la direction du chef d'entreprise ou de ses représentants » (Dalloz, Rép. jur. Prud'hommes, n° 136). C'est la définition même que donne l'arrêt de la Chambre civile du 15 novembre 1909, dans une affaire où, précisément, il s'agissait d'un ouvrier travaillant à Nîmes, pour la Cie P.-L.-M. (D. P. 1910-1-105) et l'annotateur fait remarquer, qu'en interprétant largement le mot « établissement », la Cour se borne à suivre les tendances de la doctrine et de la jurisprudence, avant la loi de 1907, tendance que le nouveau texte a eu pour but d'accentuer encore.

Il en résulte que : pour les agents de chemins de fer, l'« établissement » sera l'atelier, le bureau, le dépôt, la circonscription où ils travaillent, où ils reçoivent leurs ordres de service, où ils touchent leur salaire, sous l'autorité d'un chef de service, représentant immédiat de la

direction et le tribunal compétent, sera celui du lieu où est situé cet « établissement ».

Il est assez difficile, d'ailleurs — et à ce point de vue, encore, la jurisprudence susvisée est critiquable — de domicilier la révocation d'un employé à l'endroit où elle est ordonnée plutôt qu'à celui où elle produit effet. Par sa nature, elle est juridiquement liée au contrat qu'elle rompt ; elle se rattache à son exécution et, par conséquent, au lieu de cette exécution. L'article 41 de la loi de 1907 a une portée volontairement extensive et il a surtout été rédigé, pour faciliter aux ouvriers l'exercice des actions auxquelles peut donner lieu le contrat de travail. Il perdrait la plus grande partie de son utilité, si des distinctions d'espèce pouvaient obliger les intéressés à porter leur demande loin de leur séjour. De pareilles distinctions devraient, d'ailleurs, être établies légalement, car il est de principe que l'interprète ne doit pas distinguer là où la loi ne fait pas de distinction. Le principe général est donc que toutes les difficultés auxquelles donne lieu le contrat de travail, qu'il s'agisse de sa formation, de son exécution ou de sa résiliation, sont visées par l'article 41 de la loi de 1907.

En ce qui concerne la compétence « *ratione materiæ* », les contestations, d'ordre individuel, entre les réseaux et les agents, suivent les règles du droit commun. Le tribunal normalement compétent est le Conseil des Prud'hommes, qui statue, en dernier ressort, jusqu'à 1.000 francs et à charge d'appel, au delà de cette somme.

Toutefois, aux termes de l'article 80 du Livre IV du Code du Travail (loi du 31 juin 1924) « les différends entre les employés et leurs patrons peuvent être portés, par les demandeurs, devant les Tribunaux ordinaires, lorsque le chiffre de la demande est supérieur à 2.000 francs en capital. » On a discuté le point de savoir si, par « Tribunaux ordinaires », on devait entendre les Tribunaux civils ou les Tribunaux de commerce. La jurisprudence a décidé qu'il s'agissait des Tribunaux de commerce, parce qu'ils étaient antérieurement compétents en pareille matière. (Paris, 26 octobre 1910, D. P. 1912-2-64 ; — T. Com. Seine, 25 juin 1907. D. P. 1907-5-42). En particulier, la cour de Nîmes, par un arrêt du 4 juin 1909 (D. P. 1909-2-288) a infirmé un jugement du Tribunal de commerce d'Alais qui, pour se déclarer incompétent, s'était fondé sur ce que, « par Tribunaux ordinaires », le législateur avait entendu désigner les Tribunaux civils. Dans un arrêt récent, la Cour de Cassation (Cass. Civ., 19 avril 1928,

Labori et Charles de Chaliès et autres) (1), a consacré, de façon implicite, cette solution.

A défaut de Conseils de Prud'hommes, le juge de paix est compétent et dans les mêmes limites que la juridiction prud'homale : en dernier ressort pour les demandes n'excédant pas mille francs, à charge d'appel, pour celles qui dépassent ce chiffre (décret du 5 novembre 1926).

(1) Revue « Employeurs et Salariés », 1928, p. 721.

CHAPITRE V

DE LA RUPTURE DU CONTRAT DE TRAVAIL. — DROIT POUR LES
COMPAGNIES DE CONGÉDIER LES AGENTS ATTEINTS DANS
LEUR CAPACITÉ PHYSIQUE. — GARANTIES SPÉCIALES DONNÉES
AU PERSONNEL.

La résiliation du contrat de travail, même accompagnée d'un préavis, peut avoir lieu, dans des conditions telles, qu'elle cause à la partie qu'elle atteint, un préjudice immérité. De tout temps, les ouvriers se sont plaints de ces renvois injustifiés et du dommage qu'ils leur occasionnent. Ce préjudice est particulièrement grave, lorsque le salarié est attaché, depuis longtemps, à un établissement et qu'il a fait des versements à une caisse de retraites organisée par l'entreprise. Jusqu'à une époque récente, les statuts de ces caisses de retraites décidaient que l'ouvrier congédié était privé de tous ses droits à pension et perdait non seulement le bénéfice des contributions patronales, mais aussi les retenues opérées sur son salaire. Tel était le cas pour le personnel des chemins de fer. Aussi, les agents, qui prétendaient avoir été congédiés sans motifs, avaient-ils plusieurs fois porté leur réclamation devant les Tribunaux, en demandant la restitution des retenues faites sur leur salaire, pendant la durée de leurs services. A plusieurs reprises, les Tribunaux de commerce firent droit à leur demande et leur allouèrent des dommages-intérêts, en se fondant sur ce motif que leur révocation avait été prononcée sans motifs légitimes. Mais ces décisions furent

cassées par la Cour Suprême : le louage de services, sans détermination de durée, décidait-elle, peut toujours cesser, par la seule volonté de l'une ou de l'autre des parties et celui qui use de ce droit ne peut être condamné à des dommages-intérêts que s'il a commis une faute ou une violation des conditions expresses ou tacites du contrat.

Nous avons vu, dans notre exposé historique, comment le personnel des chemins de fer, ému par cette situation, était intervenu, auprès du Parlement, pour obtenir une modification de l'article 1780 (ancien) du Code Civil, contenant implicitement le principe du droit de résiliation « ad nutum ». Nous n'avons pas à revenir ici sur les divers projets et propositions de loi déposés à l'Assemblée nationale, puis à la Chambre des Députés. Il nous suffira de rappeler l'aboutissement de cette campagne : la loi du 27 décembre 1890, les critiques dont cette loi a fait l'objet, les divers systèmes d'interprétation auxquels elle a donné lieu.

L'article 1^{er} inséré dans l'article 1780 du Code Civil et reproduit par l'article 23 du Code du Travail, dispose, tout d'abord, que le louage de services fait sans détermination de durée, peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties contractantes. Il reconnaît donc formellement à chaque partie le droit de résilier le contrat par sa seule volonté. Puis, il ajoute cette réserve vague : « Néanmoins, la résiliation du contrat par la volonté d'un seul des contractants peut donner lieu à des dommages-intérêts. » Mais, dans quels cas, pour quelles causes ces dommages-intérêts seront-ils dus ? Bien que ce fût la question essentielle, la raison d'être même de la loi, le législateur ne s'est pas prononcé. Repoussant comme insuffisantes ou dangereuses certaines formules proposées — les unes visant le renvoi fait « sans justes motifs », d'autres le congé donné de « mauvaise foi » ou « à contre-temps » — il a préféré laisser aux Tribunaux le soin d'apprécier quand il y aurait lieu d'accorder une indemnité.

Cette loi de 1890 — nous avons eu déjà l'occasion de le signaler — a soulevé les vives protestations, d'une part, de la classe ouvrière, déçue dans ses espérances, d'autre part, des juristes qui, en présence de l'équivoque du texte, ont soutenu deux systèmes opposés d'interprétation.

Suivant le premier, la loi, élaborée pour donner satisfaction aux doléances des travailleurs, a modifié le droit antérieur. Elle a eu pour but de permettre aux Tribunaux de leur allouer des dommages-intérêts, lorsqu'ils sont l'objet d'un renvoi injustifié, non fondé sur des motifs légitimes. En conséquence, celui qui résilie sera donc

dorénavant, obligé de prouver qu'il avait des raisons plausibles de mettre fin au contrat. Désormais, donc, le contrat ne pourra plus être résilié « *ad nutum* », arbitrairement, par chacune des parties, mais seulement pour une cause légitime. Les partisans de cette opinion invoquaient les déclarations de M. Léon Renault, rapporteur de la loi au Sénat, qui disait : « C'est une innovation considérable, car, dorénavant, dans la matière du louage d'ouvrage et d'industrie, le pouvoir de chacune des parties de rompre le contrat, est subordonné à l'existence de motifs légitimes. » Et un autre sénateur, M. Bernard, déclarait : « Il y aura lieu à des dommages-intérêts lorsque la résiliation est intempestive, lorsqu'elle interviendra brutalement, sans motif sérieux, sans cause légitime, par le caprice et l'arbitraire de l'un des contractants. »

Cette interprétation n'a pas prévalu. D'après un second système, conforme à la pensée de M. Poincaré, rapporteur à la Chambre des Députés et qui a triomphé en doctrine et en jurisprudence, la loi de 1890 a simplement consacré la jurisprudence antérieure de la Cour de Cassation : la partie qui met fin au contrat ne fait qu'user du droit de rupture que lui reconnaît expressément la loi. Or, l'exercice d'un droit ne peut exposer son titulaire à l'obligation de payer une indemnité, que s'il en a abusé, c'est-à-dire s'il commet une faute qui engage sa responsabilité, aux termes de l'article 1382 du Code civil, s'il se rend coupable d'un délit ou d'un quasi-délit. Le patron a, dès lors, toujours le droit de congédier l'employé, pourvu qu'il respecte le délai-congé. Si le salarié prétend que l'employeur a abusé de son droit, c'est à lui de prouver la faute qu'il lui impute.

En définitive, il résulte de l'interprétation donnée à la loi de 1890, par la jurisprudence et la majorité de la doctrine que :

1° L'usage du droit, reconnu par la loi, à chacune des parties, de rompre à tout moment, le contrat de louage de services à durée indéterminée, ne saurait, par lui-même, constituer une faute, ni donner lieu à une action en dommages-intérêts ;

2° Toutefois, si celui contre qui le contrat a été rompu en éprouve un préjudice — c'est l'« *eventus damni* » nécessaire dans toute action en indemnité, il pourra obtenir des dommages-intérêts à charge de prouver :

Soit que les délais-congés fixés par la convention ou l'usage ont été violés ;

Soit que la rupture a eu lieu au mépris d'une clause expresse ou tacite du contrat ;

Soit qu'il y a eu faute, de la part de celui qui a résilié : c'est alors une indemnité délictuelle de renvoi, fondée sur l'article 1382.

Quand donc y aura-t-il faute génératrice de dommages-intérêts ? L'accord n'a pu se faire dans la doctrine. Pour certains auteurs, il faut que le but principal du résiliant ait été de nuire à l'autre partie. Pour d'autres, il suffirait que le préjudice fût connu et voulu. D'après une troisième opinion, soutenue par M. le Professeur Pic (1), l'abus existerait « dans tous les cas où le brusque renvoi affecterait, à raison des circonstances du fait, le caractère d'un acte arbitraire et dommageable, non justifié par l'attitude de l'ouvrier ou de l'employé. »

La jurisprudence a adopté l'interprétation la plus large et la Cour de Cassation s'est réservé « le droit de vérifier et de déclarer si, des circonstances relevées par les juges du fond, résulte soit l'existence, soit l'inexistence d'une faute. » (Cass. civ., 28 novembre 1910. B. M. T. 1911, p. 47).

Demandons-nous, plus particulièrement, après ce rappel des notions générales concernant la rupture du louage de services, quelle application est faite de ces principes, à l'égard de l'agent de chemins de fer, qui vient à être atteint, dans son intégrité physique, notamment, à la suite d'un accident de travail. La Compagnie est-elle, dans ce cas, fondée à mettre fin au contrat ? Y a-t-il, au contraire, de sa part, abus du droit de rupture, lorsque le congédiement frappe un vieil agent, atteint d'une incapacité de travail très légère et que le réseau était susceptible d'employer à d'autres fonctions ? Questions d'importance si l'on considère l'étendue des risques professionnels qui menacent le personnel des chemins de fer et, plus que tout autre, le personnel vieilli à la tâche et auquel de longues années de services ont donné l'accoutumance du risque, en même temps qu'elles diminuaient ses facultés de défense contre l'accident.

De façon constante, la jurisprudence décide que les Compagnies de chemins de fer, seules responsables de l'organisation d'un service public, dont le fonctionnement défectueux pourrait compromettre la sécurité des usagers, comme celle de leurs propres agents, doivent rester libres, par cela même, de congédier leurs employés quand elles estiment qu'ils n'ont plus, notamment, pour cause de maladie ou d'incapacité physique, en général, les aptitudes

(1) Pic. Traité de législation industrielle, 3^e édition, p. 925.

exigées par leurs fonctions (Cass., 28 janvier 1908. D. P. 1908-1-195 ; Cass. Civ., 18 juillet 1916, Annales des chemins de fer et tramways 1917-1-73 ; Cass. Civ., 1^{er} août 1916, Ann. ch. de fer et tr., 1917-1-75 ; Cass. Civ., 6 juillet 1921, *Gaz. Pal.*, 1921-2-383).

Ces arrêts reproduisent tous une formule analogue : « Une Compagnie de chemins de fer, seule responsable de l'organisation de ses services, reste libre, par cela même, de congédier ses employés ou de les mettre à la retraite, quand elle estime qu'ils n'ont plus les aptitudes exigées par leurs fonctions. » Et la Cour Suprême en a décidé de même, alors que les juges du fond avaient tenté de justifier les dommages-intérêts alloués à l'employé, par ce motif que le réseau aurait agi « avec une précipitation regrettable » et pu placer l'agent « dans un service sédentaire, où sa présence n'aurait offert aucun danger pour la sécurité des voyageurs ». La Chambre civile a cassé (Civ., 19 juin 1911. Bul. annoté des chemins de fer 1911, p. 113). « Lorsqu'un employé — a-t-elle prononcé — ne peut plus continuer à remplir le service spécial auquel il est attaché, il ne saurait appartenir aux juges de déterminer à quel genre d'emploi il peut être affecté ; que l'administration de l'Etat, seule responsable de l'organisation de ses services, reste libre de choisir ses employés et de les utiliser suivant leurs aptitudes ou les garanties de capacité qu'ils présentent. » Et M. Sarrut écrivait, en note : « il n'est pas admissible que, par une condamnation à des dommages-intérêts, le juge puisse obliger une Compagnie à affecter un employé à un service différent de celui qu'il accomplissait antérieurement et s'immiscer ainsi dans les détails de l'organisation intérieure de cette Compagnie. »

Cette jurisprudence, particulière aux chemins de fer, n'est qu'une application des principes auxquels la Cour de Cassation soumet la rupture du louage de services en général. Elle paraissait fermement établie, lorsque trois arrêts, plus récents que les précédents, ont manifesté une tendance nouvelle de la Cour de cassation.

Le premier, du 20 juillet 1920 (Req. Dal. 1921-1-35), a considéré le patron en faute pour avoir résilié le contrat pour cause de maladie « sans avoir patienté quelques jours pour voir le résultat de la maladie ».

Le second, du 22 décembre 1920 (Civ. Rej. D. 1921-1-36), a admis la responsabilité de l'employeur pour rupture du contrat, pour cause de maladie survenue à un ouvrier employé dans la maison depuis 42 ans, et qui était resté immobilisé 15 jours, par suite de bronchite.

Le troisième, plus important, du 22 juillet 1925 (Req. D. 1926-1-125), a décidé qu'il y avait abus du droit de congédiement de la part du patron qui renvoyait un employé à raison d'une faute, alors qu'il aurait pu recourir à une simple peine disciplinaire, étant donné l'ancienneté des services de cet employé.

Cette solution, impliquant un contrôle des Tribunaux sur l'application des mesures prises par le patron, marque un revirement de la jurisprudence antérieure. M. Falcmagne, dans une note sous l'arrêt précité, ne manque pas de le signaler ; elle a, écrit-il, « l'inconvénient de compliquer le système clair et simple élaboré par la jurisprudence..., ouvre une voie périlleuse parce qu'elle conduit à des appréciations très délicates, confinant à la casuistique et qui ne pourraient manquer d'être divergentes. »

L'orientation nouvelle de la jurisprudence, que paraissaient révéler les trois arrêts signalés plus haut, ne s'est pas affirmée davantage. Par un arrêt du 13 février 1928 (*Gaz. Pal.*, 26 avril 1928), la Chambre civile est revenue à la solution classique, en cassant un jugement du Tribunal de la Haute-Garonne, du 9 juin 1927, qui, pourtant, s'inspirait visiblement des décisions récentes de la Cour suprême.

Il s'agissait, dans cette espèce, d'un agent de chemins de fer qui avait été victime d'un accident de travail. Après cinq mois d'interruption de service, la Compagnie lui confia un emploi plus doux que celui qu'il occupait auparavant. Au cours de ses nouvelles fonctions, il introduisit une procédure en exécution de la loi de 1898 et sollicita, lui-même, une expertise médicale qui aboutit à la constatation d'une incapacité permanente et définitive de 10 %. Dans ces conditions, la Compagnie, estimant ne plus pouvoir utiliser les services de cet agent, le réforma. Celui-ci, après avoir obtenu la rente instituée par la loi de 1898, assigna le réseau devant le Conseil des Prud'hommes de Toulouse, en 50.000 francs de dommages-intérêts, pour rupture abusive du contrat de travail. Il obtint une indemnité de 20.080 francs, représentant le montant de quatre années de traitement.

Sur appel de la Compagnie, le Tribunal de la Haute-Garonne confirma, motifs donnés que l'incapacité « très légère » de l'agent, pouvait permettre à la Compagnie, dans le cas où elle n'aurait pas cru devoir le maintenir dans sa fonction primitive, de le conserver dans un autre emploi ; « que pendant la reprise du travail, aucun fait nouveau n'avait démontré son incapacité » ; qu'il était « au service de la Compagnie depuis de longues années » ; qu'il

était « en droit de compter, dans un avenir plus ou moins prochain, sur une augmentation de salaire et sur une augmentation du taux de sa retraite ».

Ce jugement, bien qu'il ait, évidemment, fait siens les motifs adoptés par la Cour de Cassation dans les trois arrêts susvisés, n'en a pas moins été annulé :

« ...Attendu », a décidé la Chambre civile, « que lorsqu'un employé de chemins de fer ne peut plus continuer à remplir le service spécial auquel il est attaché, il ne saurait appartenir aux juges du fond de déterminer à quel autre genre d'emploi il peut être affecté ; qu'une Compagnie de chemins de fer, seule responsable de l'organisation de ses services, est libre de choisir ses employés et de les utiliser, suivant leurs aptitudes ; que, d'autre part, elle ne commet aucune faute, en mettant d'office à la retraite, un employé dont la capacité physique est diminuée, alors même que cette diminution proviendrait d'un accident survenu dans le service, d'où il suit, qu'en statuant comme il a fait, le jugement attaqué a violé les textes ci-dessus visés. » (Art. 1382 C. Civ. et 23 Livre I C. Trav.).

C'est une nouvelle expression de la jurisprudence suivie jusqu'en 1920, de façon constante, et contre laquelle les décisions rendues à cette époque, par la Cour de Cassation, se sont inscrites en passagère réaction.

En ce qui concerne les chemins de fer, cette jurisprudence se justifie par la nécessité de laisser aux Compagnies, la libre disposition de leur personnel en raison du nombre de leurs agents, des rapports incessants qu'elles ont avec le public, de l'étendue des responsabilités qui pèsent sur elles.

Mais, à défaut de tout contrôle de l'autorité judiciaire sur les motifs du congédiement et les circonstances qui l'ont accompagné, le personnel ne se trouvait-il pas exposé à l'arbitraire des réseaux ? L'institution de Commissions de réforme lui a apporté les garanties qu'il souhaitait contre tout abus éventuel.

Déjà, la loi du 21 juillet 1909, sur les retraites (art. 12), avait créé des commissions de réforme. Mais leur compétence était strictement limitée :

D'une part, aux seuls agents régis par le règlement des retraites de 1911 ;

D'autre part, aux deux cas suivants :

1° Lorsqu'un agent demandait sa mise en réforme pour invalidité, alors qu'il ne remplissait pas les conditions de la retraite normale et si la Compagnie estimait ne pas devoir agréer cette demande, la Commission avait qualité pour prononcer la mise à la réforme ;

2° Si un agent, mis en réforme d'office ou sur sa demande, soutenait que son invalidité résultait de l'exercice de ses fonctions, alors que la Compagnie le contestait, la Commission décidait si l'invalidité serait ou non considérée comme résultant de l'exercice de ses fonctions.

La Commission n'avait aucune compétence, en dehors de ces deux points ; notamment, elle n'avait pas pouvoir d'entériner ou de contester ni les mises à la réforme d'office, ni les changements d'affectation ou de service. Son rôle se limitait à statuer sur le recours de l'agent, qui, décidé à quitter la Compagnie, prétendait bénéficier des avantages de la retraite et ne mettait en question qu'un règlement de comptes, entre l'agent et le réseau.

Cette institution ne répondait donc pas au vœu du personnel, qui, soucieux d'être protégé contre le congédiement arbitraire, demandait la création d'un organisme compétent pour juger l'appel de l'agent qui ne veut pas être déclaré inapte à ses fonctions. Ce n'est pas d'une simple difficulté d'intérêt pécuniaire qu'il s'agit alors, mais d'une question d'aptitude professionnelle.

Dès 1912, le personnel du réseau de l'Etat a été doté d'une Commission de réforme, pourvue de cette compétence étendue. Sa composition, fixée par arrêté ministériel du 30 mars 1912, est la suivante :

Le Directeur du réseau ou son représentant, remplissant les fonctions de Président.

Quatre représentants du réseau,

Quatre agents représentant le personnel.

D'autre part, un comité médical, comprenant trois médecins, parmi lesquels le médecin traitant de l'agent y est adjoint.

La Commission, ainsi constituée, possède un pouvoir propre de décision, qui s'applique à tous les agents commissionnés. Elle doit être obligatoirement appelée à statuer :

1° Sur le cas de l'agent qui, se déclarant malade, demande sa mise à la réforme pour infirmité, alors que le réseau refuse de faire droit à sa demande (il y a, sur ce point, identité avec la compétence des commissions de réforme organisées par la loi de 1909) ;

2° Sur le cas de l'agent qui, mis à la réforme d'office par le réseau, déclare s'opposer à cette réforme d'office ;

3° Sur tous les cas d'accident de travail, lorsque l'invalidité prévue est supérieure à 20 % ;

4° Dans tous les cas, la Commission est qualifiée pour proposer à la direction du réseau le changement de service ou d'affectation de l'agent, dont elle prononce le maintien.

au réseau, malgré une invalidité partielle, mais dans la mesure seulement où le réseau lui a fait connaître qu'il disposait de postes vacants.

Cette Commission ne fonctionne, avec la composition et les attributions ainsi précisées, que sur le réseau de l'Etat. Le personnel des Compagnies a dû attendre, jusqu'à une date toute récente, pour bénéficier d'une institution, non pas absolument identique, mais qui s'en inspire dans une assez large mesure.

Notons que le statut de 1920 ne contient aucune disposition relative aux commissions de réforme. La question est, en effet, demeurée étrangère aux travaux de la Commission Tissier et ce n'est qu'en 1925 qu'elle a fait l'objet d'un examen sérieux, en particulier de la part du Ministre des Travaux Publics.

A la suite d'accidents graves, survenus au cours de l'année, le Ministre ayant, par dépêche du 21 août 1925, invité le Comité de direction des grands réseaux à entreprendre une étude générale sur les mesures qui pourraient être envisagées en vue d'augmenter la sécurité des voyageurs, les Compagnies proposèrent d'instituer un nouveau système de visites médicales périodiques, confiées à des médecins examinateurs spécialisés, munis de tout l'outillage nécessaire. Le Comité consultatif de l'exploitation technique et commerciale des chemins de fer approuva l'organisation proposée par les réseaux en suggérant, en outre, l'adoption des deux vœux suivants :

1° Droit d'appel de l'agent frappé par une décision médicale, devant une commission de réforme analogue à celle qui fonctionne sur les chemins de fer de l'Etat ;

2° L'agent, changé d'emploi, devrait obtenir une situation se rapprochant, autant que possible, de sa situation antérieure.

Le premier vœu rencontra l'opposition des représentants des Compagnies qui tentèrent, sans succès, de limiter au médecin-chef la faculté d'appel de l'agent. Cette hostilité se manifeste dans une lettre du 29 octobre 1927, par laquelle le Comité de Direction, tout en donnant au Ministre l'assurance qu'il serait tenu compte, le plus largement possible, de son intervention en faveur des agents changés d'emploi, quant à leur situation pécuniaire, contestait l'utilité des commissions de réforme dont l'institution, précisait-il, est sans relation avec la question de sécurité.

Le Ministre répondit, le 30 novembre 1927, en « invitant » les Compagnies à prendre « sans délai » toutes dispositions utiles « pour l'organisation sur tous les

réseaux de commissions centrales, analogues à celles qui fonctionnent sur le réseau de l'Etat ».

Cette décision du Ministre des Travaux Publics souleva, au sein du Comité de Direction des grands réseaux, une grande émotion et de vives critiques.

Dans l'espèce, a-t-on dit, le Ministre ne saurait se prévaloir de ses pouvoirs généraux de police. Ce qu'il prétend exiger ce n'est pas l'institution de visites sanitaires, non plus que le perfectionnement de ces visites, en vue d'augmenter la sécurité des voyageurs. Son but, tout différent, est d'introduire, dans le jury sanitaire, des représentants des catégories de personnel intéressées, ce qui aboutirait à soumettre le diagnostic des médecins au contrôle et même à la révision d'agents élus, en dehors de toute compétence médicale. Un contrôle ainsi organisé n'a aucun rapport avec la sécurité publique. Il risque même de lui être préjudiciable, car si la Commission fonctionne normalement, elle peut imposer sa décision au corps médical et, par conséquent, maintenir en service un agent reconnu dangereux.

Au point de vue du droit civil et spécialement du contrat de travail, ajoutait-on, l'institution de la Commission imposée par le Ministre aurait cette conséquence de retirer à la Compagnie le droit de rompre ou de maintenir le contrat de travail. Jusqu'ici, en effet, c'est toujours le réseau qui, d'après les résultats de l'examen médical, a prononcé, en toute liberté, le maintien de l'agent dans ses fonctions, son changement d'affectation ou sa mise à la réforme. Cette solution est la seule conforme aux principes régissant le contrat de travail à durée indéterminée et que consacrent une doctrine et une jurisprudence constantes, que nous avons rappelées plus haut. La décision du Ministre des Travaux Publics aurait pour effet de substituer à la volonté de la Compagnie, responsable du service, celle d'une Commission anonyme disposant d'une autorité souveraine. Le statut du personnel n'a jamais prévu cette intervention des agents, dans une opération essentielle de la gestion des réseaux et ce statut formant un contrat, dont l'Etat n'est pas partie, le Ministre n'a pas le droit d'en modifier les stipulations.

Enfin, déclarait-on, du point de vue du droit administratif, la décision du Ministre aboutit à des résultats non moins choquants. Le contrat de concession est formé « intuitu personae ». C'est parce que le concessionnaire lui paraît offrir toutes les garanties voulues que l'Etat lui abandonne la gestion et les avantages d'un service public. De son côté, le bénéficiaire prend l'engagement d'assurer

ce service au mieux des intérêts généraux et assume la responsabilité complète de ce service, sans pouvoir se substituer qui que ce soit. Il répond donc de tous ses collaborateurs, tant au point de vue technique qu'au point de vue de leur rendement professionnel. Sa liberté est la contre-partie de sa responsabilité. Dès lors, si l'on admet qu'une Commission peut obliger le réseau à conserver un agent malade ou incapable, il faut transmettre à cette Commission la responsabilité correspondant à l'autorité qu'on lui attribue. Pratiquement et juridiquement, cela est impossible. La concession a été accordée à une personnalité civile définie qui ne peut être dépossédée d'un droit quelconque, relatif à sa mission, sans qu'il y ait violation du contrat initial.

Dans ces conditions, les réseaux, estimant qu'en leur enjoignant d'instituer des commissions de réforme, sur le modèle de celles qui fonctionnent sur les chemins de fer de l'Etat, le Ministre avait excédé ses pouvoirs, ont saisi le Conseil d'Etat d'un recours, actuellement pendant.

Mais ce recours n'est-il pas aujourd'hui sans objet ? Les réseaux ont, en effet, depuis qu'il a été introduit, soumis à l'approbation du Ministre un nouveau Statut des retraités. Or, ce Statut, que le Ministre a homologué par dépêche du 25 février 1929 et qui est applicable depuis le 1^{er} janvier précédent, comporte un article 7, relatif à l'organisation de commissions de réforme dont les pouvoirs se rapprochent sensiblement de ceux de la Commission du réseau de l'Etat.

Cet article est ainsi conçu :

ARTICLE 7.

Commission de Réforme. — La Commission de réforme, qui, sur chaque réseau, fonctionne pour tous les agents affiliés, quel que soit le Règlement de retraite qui leur est applicable, a qualité pour statuer sur les cas suivants :

1° Lorsqu'un agent demande sa mise en réforme pour invalidité alors qu'il ne remplit pas les conditions exigées pour l'obtention d'une pension de retraite normale, et si le Réseau estime ne pas devoir agréer cette demande, la Commission a qualité pour prononcer la mise à la réforme.

2° Si un agent, mis en réforme d'office ou sur sa demande, soutient que son invalidité résulte de l'exercice de ses fonctions alors que le Réseau le conteste, la Commission décide si l'invalidité doit ou non être considérée comme résultant de l'exercice des fonctions.

Pour les agents dont la situation est liquidée posté-

rieurement à la mise en vigueur du présent Statut, elle est en outre habilitée à donner son avis :

sur le cas de mise à la réforme d'office d'un agent lorsque celui-ci n'accepte pas la décision du Réseau prononçant cette mise à la réforme ;

sur le cas de tout agent, victime d'un accident du travail lorsque le degré de son invalidité est supérieur à 20 %.

Cet avis conclut soit au maintien de l'agent au Réseau, soit à la liquidation de sa situation ; en cas de maintien, il formule une proposition de changement de service ou d'affectation, mais dans la mesure seulement où le Réseau fait connaître qu'il dispose de postes vacants.

La Commission de réforme est composée comme suit :

un Médecin désigné par le Réseau et remplissant les fonctions de Président (1) ;

4 Fonctionnaires représentant le Réseau et appartenant respectivement aux Services Centraux et aux trois grands Services (Exploitation, Matériel et Traction, Voie et Bâtiments) ;

4 Agents représentant le personnel et appartenant respectivement aux mêmes Services. Ces agents sont désignés par les délégués auprès du Directeur et parmi eux, lorsqu'un agent sur la situation duquel la Commission a à statuer est classé à l'échelle 14 ou à une échelle inférieure ; dans les autres cas, les Membres précités sont remplacés par 4 représentants du Personnel désignés par le Directeur.

D'autre part, il est créé, pour être adjoint à la Commission, un Comité médical chargé de fixer le taux d'invalidité (2).

Le Comité médical comprend, outre le Médecin Président de la Commission (3), chargé de présider également ledit Comité, trois Médecins, savoir :

le Médecin traitant de l'agent ;

un Médecin choisi par l'agent ou le Réseau suivant que la réforme ou le changement d'affectation est réclamé par l'agent ou poursuivi par le Réseau ;

un Médecin chargé, au Réseau, des visites d'aptitude.

En cas de partage égal des voix, soit à la Commission

(1) Au Réseau d'Alsace et de Lorraine et au Réseau de l'Etat, cette Présidence est assurée et continuera à l'être par le Directeur ou son représentant.

(2) Cet alinéa et les suivants ne sont pas applicables au Réseau d'Alsace et de Lorraine.

(3) A l'Etat, le Médecin-Chef du service d'hygiène et de santé.

de réforme, soit au Comité médical, la voix du Président est prépondérante.

S'il s'agit d'un cas pour lequel la Commission de réforme jouit d'un pouvoir délibératif, sa décision a un caractère définitif.

Si, au contraire, il s'agit d'un cas pour lequel l'intervention de la Commission n'est prévue qu'à titre consultatif, elle formule un avis sur le vu duquel le Réseau statue.

On voit combien ces Commissions s'inspirent des caractéristiques de celle du réseau de l'Etat. Comme celle-ci, elles fonctionnent pour tous les agents affiliés, quel que soit le règlement de retraite qui leur est applicable. Elles ont la même composition. Les cas soumis à leur examen, sont identiques. Il importe, toutefois, de signaler cette différence importante que, pour les cas de mise à la réforme d'office et d'invalidité résultant d'accident de travail et supérieur à 20 %, les Commissions des Compagnies n'ont qu'un pouvoir consultatif : alors que la Commission du réseau de l'Etat est appelée à statuer, elles ne peuvent que donner un avis. Le réseau conserve, alors, sa liberté de décision.

Il est néanmoins permis de penser que, pour l'homologation du statut des retraités, notamment de son article 7, le Ministre a marqué qu'il avait, à son gré, reçu satisfaction et qu'il entendait renoncer à ses prétentions antérieures.

Quoi qu'il en soit, même avec leur compétence restreinte, les Commissions de réforme, prévues par le statut des retraités de 1929 constituent, pour le personnel des réseaux, une garantie non négligeable. La loi du 19 juillet 1928, modifiant les articles 1780 du Code Civil et 23 du Code du Travail, lui avait déjà apporté, comme à l'ensemble du personnel, une protection nouvelle en matière de congé abusif.

Nous avons, au précédent chapitre, indiqué combien, par cette loi, la pratique du délai-congé avait été modifiée et comment elle avait été organisée. En ce qui concerne la réglementation de la réparation due, en cas de congé injustifié, les innovations, pour être moins radicales, n'en sont pas moins intéressantes.

Tout d'abord, la loi du 19 juillet 1928 a conservé, en les précisant, les distinctions déjà faites antérieurement par la jurisprudence, entre le congé donné au mépris des délais et le congé abusif et entre les dommages-intérêts qui peuvent être dus de l'un ou de l'autre chef. C'est ce qui ressort des dispositions suivantes : les dommages-in-

térêts qui peuvent être accordés pour inobservation du délai-congé ne se confondent pas avec ceux auxquels peut donner lieu la résiliation abusive du contrat, par la volonté d'une des parties contractantes.

Le législateur a disposé, en outre, que « le jugement devrait, en tout cas, mentionner expressément le motif allégué par la partie, qui aurait rompu le contrat ». Le juge est donc obligé de demander à la partie qui a donné le congé le motif de la rupture, sinon de le discuter. Mais, déjà, antérieurement à la loi, le juge devait motiver sa décision en indiquant les circonstances qu'il avait retenues pour permettre à la Cour de Cassation d'exercer son contrôle.

La loi de 1928 ajoute encore que : « le Tribunal, pour apprécier s'il y a abus, pourrait faire une enquête sur les circonstances de la rupture. » Sans doute, auparavant, le juge avait-il déjà la faculté de s'éclairer en interrogeant l'une ou l'autre parties. L'indication énoncée n'est pas inutile cependant. Ainsi que l'a remarqué M. le rapporteur Duval-Arnould, les dispositions de la loi nouvelle permettront, plus aisément, à la partie intéressée, d'obtenir une mesure d'instruction que le Tribunal pourra, d'ailleurs, ordonner d'office et qui, en toute hypothèse, facilitera l'administration de la preuve.

Enfin, en ce qui concerne les éléments à considérer pour la fixation de l'indemnité de renvoi, une précision a été apportée. L'article 23 du Code du Travail prescrivait de tenir compte, pour la fixation des dommages-intérêts : « des usages, de la nature des services engagés, du temps écoulé, des retenues opérées et des versements effectués en vue d'une pension de retraite et, en général de toutes les circonstances qui pourraient justifier l'existence et déterminer l'étendue du préjudice causé. »

L'âge du salarié qui, pourtant, n'était pas une circonstance indifférente, en l'occurrence, n'avait pas été mentionné expressément. La loi du 19 juillet 1928 a réparé cette omission en énumérant expressément, parmi les raisons susceptibles de motiver l'existence et de préciser l'étendue du dommage subi : « l'ancienneté des services, combinée avec l'âge de l'ouvrier ou de l'employé. »

CHAPITRE VI

DE LA RUPTURE DU CONTRAT DE TRAVAIL, RÉSULTANT D'UNE SANCTION DISCIPLINAIRE. — LE CONSEIL D'ENQUÊTE.

Le Statut du personnel de 1920 qui, nous venons de le voir, est muet sur la question de la mise à la réforme et les conditions dans lesquelles cette mesure opère, consacre, par contre, un titre entier aux sanctions disciplinaires dont peuvent être frappés les agents. Ce sont, aux termes de l'article 36 du Livre II :

a) Punitions prononcées par le chef de service régional :

- 1° Le rappel à l'ordre ;
- 2° Le blâme sans inscription au dossier ;
- 3° Le blâme avec inscription au dossier.

b) Punitions prononcées par le chef du service :

- 4° Le blâme avec réduction de la gratification ;

c) Punitions prononcées par le Directeur :

- 5° Le blâme du Directeur, avec réduction de la gratification ;
- 6° Le blâme du Directeur, avec retard d'avancement de un à quatre mois ;
- 7° Le blâme du Directeur, avec descente d'un échelon de traitement ;
- 8° Déplacement, par mesure disciplinaire ;
- 9° La rétrogradation à un grade inférieur ;
- 10° Le dernier avertissement ;
- 11° La radiation des cadres ;
- 12° La révocation.

De cette longue échelle des peines, les deux dernières

nous intéressent seules, en ce qu'elles ont, toutes deux, pour effet de mettre fin au contrat de travail. Elles ne se distinguent, l'une de l'autre, que par une simple différence de degré dans la gravité de la faute, d'où il résulte que l'agent, rayé des cadres, quitte la Compagnie, mais conserve le bénéfice de certaines allocations (prime de gestion, notamment), alors que l'agent révoqué n'y a aucun droit. Ajoutons que la révocation est encourue, de plein droit, en cas de condamnation sans sursis, pour assassinat, meurtre, vol, concussion, escroquerie, abus de confiance, attentat à la pudeur, tentative d'assassinat, de meurtre, de vol et de concussion.

Il n'est pas besoin de revenir, ici, sur les difficultés qui, avant la mise en application du Statut, ont existé entre les Compagnies et leurs agents, sur la question des règlements disciplinaires, ni sur les diverses propositions qui, dès 1871, ont été formulées pour répondre aux doléances exprimées. Les auteurs du Statut de 1920 ne pouvaient manquer, pour protéger le personnel contre le danger d'arbitraire et d'autoritarisme, de s'instruire de l'expérience antérieure et de s'inspirer des remèdes proposés aux errements critiqués. En cette matière, qui peut avoir de si graves conséquences, sur la situation pécuniaire et morale de l'agent, il importe que celui-ci soit assuré de la régularité et de la loyauté des opérations. Aussi le Titre IV du Statut contient-il un ensemble de dispositions qui constituent une sorte de « Code d'instruction disciplinaire. »

L'article 39 prévoit que les propositions de punitions seront présentées par les chefs directs des intéressés et, s'il y a lieu, transmises par la voie hiérarchique, à l'autorité compétente pour statuer, l'agent devant, dans tous les cas, avoir été mis à même de fournir ses explications par écrit. Lorsque la gravité de la faute entraîne le renvoi de l'affaire devant le Conseil d'enquête, l'intéressé devra toujours être avisé par écrit.

Et l'article 40 institue une commission appelée à donner son avis sur toutes les propositions réservées à la décision du Directeur : c'est le Conseil d'enquête. Il est composé, sous la présidence d'un représentant du Directeur, de :

1° Trois agents supérieurs, dont un au moins du service de l'intéressé, désignés par le Directeur ;

2° Trois agents d'un grade au moins égal à celui de l'agent traduit devant le Conseil, dont un au moins du service de l'intéressé, pris par roulement sur un tableau, dressé par ordre d'ancienneté, parmi les vingt délégués du personnel, auprès du Directeur.

En aucun cas, le chef direct qui propose la punition, ne peut siéger au Conseil d'enquête. L'agent, qui fait l'objet d'une proposition disciplinaire soumise à l'examen du Conseil d'enquête, a la faculté de se faire assister par un défenseur de son choix, pris parmi ses camarades du réseau. L'avis du Conseil d'enquête peut toujours être modifié en faveur de l'intéressé par le Directeur ; celui-ci ne saurait le modifier dans un sens défavorable, que s'il n'a pas été pris à l'unanimité des voix et à charge d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Travaux Publics. Il est intéressant de noter ce contrôle suprême exercé, dans ce cas, par le Ministre.

Ajoutons que le Statut reconnaît au Directeur le droit de prononcer toutes punitions, sans l'intervention du Conseil d'enquête, à la suite de condamnations avec sursis, pour vol, escroquerie, abus de confiance, attentat à la pudeur ou, en cas d'accusation collective ou concertée de service (art. 42 du Statut). Il y a, dans cette dernière hypothèse, force majeure qui justifie l'exception au principe, suivant lequel le Directeur ne peut prononcer de punitions, qu'après avis du Conseil d'enquête.

Le Conseil d'enquête joue, en cette matière, le rôle des commissions de réforme, au cas où la situation de l'agent est modifiée, en raison d'atteinte à son intégrité physique. Les deux institutions se rapprochent l'une de l'autre. Leur but est identique : protéger le personnel contre une mesure abusive. Elles ont une composition sensiblement analogue : l'une et l'autre comprennent des représentants du réseau et du personnel. Leurs attributions, enfin, sont semblables : toutes deux sont des assemblées simplement consultatives ; elles se bornent à formuler des avis (exception faite, toutefois, d'une part, des hypothèses, assez rares et que nous avons signalées, où les commissions de réforme possèdent un pouvoir propre de décision et, d'autre part, de la Commission de réforme du réseau de l'Etat, qui jouit de cette prérogative, pour tous les cas de sa compétence).

En organisant le Conseil d'enquête, le Statut de 1920 a accordé au personnel une garantie sérieuse. La jurisprudence n'a pas manqué d'en tenir compte et elle se refuse à examiner le bien fondé des décisions prises par les directions des réseaux, après consultation des Conseils d'enquête. De façon constante, elle déclare irrecevable toute demande en dommages-intérêts s'appuyant sur une critique de fond de ces décisions.

On retrouve là le souci, marqué par la Cour de Cassation, de laisser — en raison des responsabilités qui leur incombent — les Compagnies maîtresses de disposer,

comme elles l'entendent, de leur personnel, les règles de forme, posées par le contrat de travail et par le Statut, en particulier, constituant la seule restriction à leur pouvoir discrétionnaire.

C'est ce qu'illustrent les exemples suivants de décisions récentes, notamment de sentences rendues, les 8 et 24 mars 1928, par le Conseil des Prud'hommes de la Seine.

Dans la première espèce, un agent des chemins-de fer de l'Est, rayé des cadres, réclamait une indemnité de 10.000 francs pour rupture abusive du contrat de travail. Sans préciser les circonstances qui ont donné lieu au congédiement, le Conseil a débouté le demandeur, en se fondant, notamment, sur les motifs ci-après :

« Attendu qu'il résulte du rapport du juge commis que la Compagnie a scrupuleusement respecté les règles établies par le Statut du personnel ; que la décision du Conseil d'enquête a été prise à l'unanimité (y compris les voix des représentants du personnel) que T. n'a apporté aucun élément de nature à permettre de contester la décision du Conseil d'enquête ; que la communication du dossier administratif paraît sans intérêt ;

... « Attendu que T... oppose que sa révocation est injustifiée et conteste la validité de la décision du Conseil d'enquête qui, d'après lui, doit être soumise au contrôle du Conseil ;

« Mais attendu, qu'en entrant au service de la Compagnie, T. n'ignorait pas, qu'en cas de renvoi, il était titulaire du Conseil d'enquête, lequel est prévu par les règlements et les Statuts ; qu'au surplus, ce Conseil d'enquête, qui comprend des représentants du personnel, donne toutes garanties à l'intéressé qui est déféré devant lui ; qu'il ne saurait donc contester à la fois l'organisme aussi bien que les décisions prises par celui-ci contre lui, puisqu'il a accepté les Statuts, en entrant au service de la Compagnie. »

Le second jugement du 24 mars 1928, rendu sous la présidence d'un juge de paix départiteur, s'inspire de motifs identiques.

« Attendu », décide-t-il, « que la base des demandes formulées par Th. est la rupture injustifiée du contrat de travail, par la Compagnie P.-L.-M. ;

« Attendu que Th. reconnaît qu'il a distribué sur la voie publique au Teil (Ardèche) un jour de marché, un journal « Le Cheminot rouge » ; qu'il prétend avoir agi en la circonstance en dehors du lieu et des heures de son travail, dans le libre exercice de ses droits de citoyen ;

... « Attendu que Th. a comparu, devant le Conseil de

discipline, assisté d'un défenseur, qu'il a été l'objet d'un avis, émis à l'unanimité, tendant à lui infliger la peine du déplacement par mesure disciplinaire et de dernier avertissement ;

« Attendu que cette procédure a été régulière et suivie conformément aux règles édictées dans le statut du personnel, base du contrat de travail, accepté par Th., à son entrée à la Compagnie ;

« Attendu que la punition ainsi proposée a été prononcée par le Directeur général, à la date du 15 novembre 1926 ;

« Attendu que l'action engagée par Th. n'a d'autre but que l'abrogation d'une mesure disciplinaire ;

« Attendu que la Cour de Cassation a décidé, dans un arrêt du 18 juillet 1916, qu'une compagnie de chemins de fer, responsable de l'organisation de ses services publics, est libre d'apprécier les mesures à prendre à l'égard de ses agents, pourvu qu'elle se conforme aux dispositions de ses règlements particuliers ;

« Attendu que le Conseil, appelé à apprécier si la Compagnie a commis une faute vis-à-vis de Th. en lui infligeant un déplacement d'office, constate que cette mesure a été régulièrement prononcée, qu'il n'est pas juge d'appel du Conseil de discipline et n'a pas à examiner les faits soumis audit Conseil ;

« Attendu que la Compagnie n'a pas abusé de son droit, en mettant en œuvre l'application normale du règlement édicté par elle et accepté par Th. ;

« Attendu qu'ainsi les demandes de Th. ne sont pas fondées. »

Par ces motifs, le Conseil déboute.

Citons également les termes analogues d'un jugement du Tribunal civil de la Seine (7^e Chambre) statuant, sur l'appel interjeté, contre une décision prud'homale (*Gaz. Pal.*, 26 avril 1928), par le demandeur, ancien agent, rayé des cadres de la Compagnie d'Orléans, pour faute grave :

... « Attendu », a prononcé le Tribunal « que l'action engagée par l'appelant, devant le Conseil des Prud'hommes n'avait d'autre objet que l'abrogation d'une mesure disciplinaire ; qu'il est constant, en doctrine et en jurisprudence, que le chef d'entreprise est seul et souverain juge des mesures qu'il estime nécessaires au maintien de la discipline ;

... « Attendu que la décision, qui concerne Lachèze, a été régulièrement prise, que cet homme d'équipé a été invité à fournir ses explications en personne ; qu'il a eu

communication du dossier, qu'il ne s'est pas présenté devant le Conseil d'enquête ;

« Attendu qu'aucune critique de forme ne pouvant être relevée à l'encontre de cette décision, et que, seul, son bien fondé étant discuté, elle échappait, dès lors, à la compétence des tribunaux saisis,

« ...Par ces motifs

« ...Au fond :

« Dit que le Conseil des Prud'hommes était incompétent pour statuer sur une mesure régulièrement prise par le chef d'entreprise ; infirme le jugement dont est appel ; décharge la Compagnie P.-O. des condamnations prononcées contre elle. »

Et la Cour de Cassation a rejeté le pourvoi formé contre ce jugement et qui lui reprochait d'avoir déclaré la juridiction prud'homale incompétente, pour statuer, sur la demande fondée sur une rupture du contrat de travail.

... « Attendu », a disposé la Cour Suprême « que si le Tribunal a déclaré : « que le Conseil des Prud'hommes était incompétent pour statuer, sur une mesure régulièrement prise par le chef d'entreprise », il n'en a pas moins retenu la connaissance du litige et statué au fond ; qu'en effet, sur appel incident de la Compagnie et par appréciation souveraine des faits de la cause, il a infirmé la sentence entreprise et déchargé ladite Compagnie des condamnations prononcées contre elle ; qu'il suit de là que le moyen manque en fait. »

Cet arrêt, rendu le 23 janvier 1929, contient, de façon implicite, une critique du jugement attaqué. Juridiquement : on ne saurait dire que le Conseil des Prud'hommes est « incompétent » pour statuer sur une sanction régulièrement prise par une Compagnie de chemins de fer contre un de ses agents. L'expression, pour le moins, est impropre.

Lorsqu'un tribunal se déclare incompétent, c'est qu'en raison de la matière, de la personne ou du lieu, la loi a attribué à d'autres juges la connaissance du différend. La question qui se pose est la suivante : parmi les juridictions des différents ordres et degrés, quelle sera celle qui aura qualité pour se prononcer ? A-t-on, en l'occurrence, voulu opposer l'une à l'autre la « compétence » du Conseil des Prud'hommes et celle du Conseil d'enquête ? Celui-ci serait alors érigé en véritable tribunal, juge de fait. Cette opinion n'était-elle pas celle du Conseil des Prud'hommes de la Seine, lorsqu'il déclarait, dans l'une des espèces rapportées ci-dessus, qu'il n'est pas « juge

d'appel » du Conseil d'enquête et qu'il n'a pas à examiner les faits qui lui ont été soumis? « Incompétence », « juge d'appel », ce sont là des termes qui ne se justifient que si l'on prête au Conseil d'enquête la dignité de tribunal et à ses membres la qualité de juges. Faut-il, dès lors, voir dans cette institution du Conseil d'enquête, l'aboutissement du vœu exprimé, dès 1872, et qui tendait à l'organisation d'une juridiction spéciale aux agents de chemins de fer?

Il serait vraiment hardi de le prétendre. Par son origine, par ses attributions, par sa composition, le Conseil d'enquête se distingue d'un tribunal. Il n'a pas reçu de la loi — qui a seule qualité pour organiser les institutions destinées à protéger l'ordre public, dont elle est gardienne — un pouvoir de juridiction. Il trouve, au contraire, son origine dans un contrat de droit privé : le Statut du personnel. D'autre part, un tribunal statue sur les différends qui lui sont soumis. Il dit le droit. Il possède un pouvoir de décision. Or, en aucun cas, le Conseil d'enquête ne dispose. Il émet simplement des avis. C'est le Directeur de la Compagnie qui, en dernier lieu, prononce. Enfin, on ne concevrait pas un tribunal dont les membres seraient, en majorité, à la fois juges et parties. Sa composition est telle qu'il en est ainsi pour le Conseil d'enquête qui comprend trois représentants du personnel, trois représentants du Directeur, et un président, désigné également par le Directeur. Il en résulte, de façon évidente, que la majorité appartient aux représentants de la Compagnie, et, qu'en refusant d'examiner à nouveau les faits soumis au Conseil d'enquête, la jurisprudence a singulièrement limité, pour le personnel des chemins de fer, l'action à laquelle peut donner lieu la rupture du contrat de travail.

Nous savons que la partie, contre laquelle le contrat a été résilié, est susceptible d'obtenir des dommages-intérêts, à charge de prouver :

Soit que les délais-congés ont été inobservés ;

Soit que le contrat a été rompu, au mépris d'une clause expresse ou tacite ;

Soit qu'il y a eu faute, de la part de celui qui a mis fin au contrat.

Dans les deux premières hypothèses, le droit de l'agent congédié reste intact, mais comment lui sera-t-il possible, dans le troisième cas, d'apporter la preuve que les circonstances ne justifiaient pas le renvoi, dès lors qu'il lui est interdit de remettre en état les faits que l'on estime

avoir été appréciés souverainement par le Conseil d'enquête ?

La loi du 19 juillet 1928 a-t-elle modifié cette situation ? Il ne semble pas. Sans doute le législateur a-t-il disposé que « le jugement devrait, en tout cas, mentionner expressément le motif allégué par la partie qui aurait rompu le contrat », mais rien n'oblige le juge à discuter le motif de la rupture. Il pourra, après avoir fait mention de ce motif, se borner, comme par le passé, à ajouter qu'une compagnie de chemins de fer est libre de disposer de son personnel comme elle l'entend, à condition de se conformer aux dispositions du contrat.

D'autre part, la loi a décidé que « le tribunal, pour apprécier s'il y a abus, pourrait faire une enquête sur les circonstances de la rupture ». Nous avons eu l'occasion d'observer, précédemment, que ce n'était pas là une innovation. Auparavant, le juge avait déjà la faculté de s'en-tourer de tous renseignements, sur les conditions dans lesquelles avait eu lieu le congé. Il se refusait à le faire, lorsqu'il s'agissait d'un agent de chemins de fer. La formule protestative employée par le législateur de 1928, ne condamne pas la jurisprudence antérieure.

CONCLUSION

« Le droit, dans sa partie la plus technique, a écrit M. le Professeur Ripert, reste dominé par la morale (1). » De tout temps, les juristes l'ont professé : des données supérieures, qui trouvent leur source dans les replis intimes de l'âme humaine, dans le tréfonds de la conscience dominant et dictent les règles de droit : loi, usages, contrat. « C'est, plus particulièrement, dans le domaine du droit des obligations que ces données morales apparaissent. Il ne faut jamais oublier que le créancier et le débiteur, liés l'un à l'autre par le rapport de droit, sont des hommes qui font partie de la même communauté, qu'une morale sublime appelle des frères, et qui ne peuvent avoir l'un des droits et l'autre des devoirs, que dans la mesure où la loi morale permet de tirer d'autrui profits et services ou ne défend pas, en tout cas, de lui nuire (2). » Il y a une vie secrète de l'obligation qu'il faut aller chercher derrière la forme technique, dont elle a été revêtue, pour lui donner accès dans le monde juridique.

C'est cette idée qu'exprimait Bigot de Préameneu, en présentant le titre du Code civil, sur les obligations : « Il n'est besoin, disait-il, pour régler ces rapports (c'est-à-dire les rapports nés de l'obligation) que de se conformer aux principes qui sont dans la raison et dans le cœur de tous les hommes. C'est là, c'est dans l'équité, c'est dans la conscience que les Romains ont trouvé ce corps de doctrine qui rendra immortelle leur législation. Il suffit de dissiper le nuage, dont l'équité se trouve enveloppée, de

(1) Ripert. La règle morale dans les obligations civiles.

(2) Ripert, *op. cit.*

faire appel à tout ce que la morale et la philosophie ont de plus sublime et de plus sacré... »

Il apparaît, en définitive, que c'est l'équité qui doit présider aux destinées du rapport obligatoire et il faut entendre par « équité » les données morales qui ont pour but de corriger les fautes contre la conscience, qui résulteraient d'une application trop rigoureuse des règles de droit.

Le premier principe d'équité rappelle que l'équité considère et sanctionne moins le droit que le devoir. Elle consacre juridiquement l'obligation de conscience que l'on trouve non seulement dans les « obligations naturelles », — celles qui ne sont admises qu'à demi par la loi — mais encore dans les obligations civiles. L'obligation se présente à nous comme l'institution juridique qui exprime le rapport entre deux personnes, dont l'une « doit » à l'autre une prestation ou une abstention. Or, ce mot « doit » implique la notion de « devoir », non pas l'assujettissement de la personne à la personne, mais l'assujettissement de l'homme au droit et lorsque le droit intervient ce n'est pas tant pour faire obtenir au créancier ce qui lui est dû que pour faire exécuter et accomplir au débiteur son devoir (1).

Cette première règle comporte un corollaire: si le débiteur est tenu, à raison de son obligation de conscience, de son côté, le créancier ne peut réclamer son droit, en choquant la conscience. L'équité intervient dans cette antinomie des devoirs du créancier et du débiteur. Elle pèse et elle équilibre. Elle compare et elle égalise.

Il ne saurait en être autrement, dans les rapports résultant du contrat de travail qui lie le personnel des chemins de fer et les compagnies. Mais, ici, un élément étranger va rendre plus difficile cette harmonisation, cette balance des devoirs. Bien qu'il s'agisse incontestablement de rapports de droit privé, l'intérêt général est trop directement intéressé à tout ce qui y touche, pour qu'il n'en soit pas tenu compte.

L'agent de chemins de fer n'est pas un fonctionnaire public, ainsi que l'entend le juriste, pour qui trois traits caractérisent l'état de fonctionnaire: la nomination par les pouvoirs publics, la rémunération sur les deniers publics, la collaboration permanente à un service d'intérêt public. De ces trois éléments distinctifs les deux premiers manquent à l'agent des Chemins de fer. Par contre, celui-ci

(1) M. le Professeur Lévy-Ullmann, à son cours.

comme le fonctionnaire, travaille pour le compte d'un service dont l'utilité générale ne peut être mise en doute. A ce titre, il exerce une véritable fonction et il faut l'assimiler au fonctionnaire qui, par l'acceptation de l'emploi qui lui a été confié « s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et a renoncé à toutes les facultés incompatibles avec une continuité essentielle à la vie nationale ». (C. d'Etat — arrêt Rosier et Vinckel, du 7 août 1909 — D.P. 11-3-17).

De là, dans la formation des règles qui commandent aux rapports du personnel et des réseaux et dans la solution des différends, auxquels ces règles peuvent donner lieu, l'obligation de concilier, au nom de l'équité — cette équité qui tend à l'équilibre, à l'égalité — les devoirs des deux parties, non seulement de l'une à l'égard de l'autre, mais aussi à l'égard de l'intérêt général.

C'est à cette combinaison « équitable » des devoirs des compagnies et du personnel, avec l'intérêt général, que s'attachera le juriste. Dosage délicat qui ne se fera pas sans heurter certains des intérêts en présence, si souvent — apparemment tout au moins — en antagonisme.

Il importera que le personnel ait conscience des devoirs qu'il a librement acceptés, des sacrifices qu'il a délibérément consentis à l'intérêt général, en entrant au service des chemins de fer. La nécessité lui apparaîtra, alors, de certaines solutions — parmi celles-ci ne peut-on compter la jurisprudence refusant de discuter les motifs de la rupture du contrat, en cas de congédiement pour raison de santé ou par mesure disciplinaire? — qui pourraient sembler contraires à une conception un peu simpliste de l'équité.

Quant aux Compagnies, si, dans une certaine mesure, elles peuvent revendiquer les attributs de l'Etat, à savoir l'indépendance et la souveraineté, elles ne sauraient méconnaître la « constitution » qu'elles ont accordée à ceux qui sont soumis à leur loi. Du respect de cette chartre qu'est le Statut, de son application suivant les principes du droit et de l'équité, dépendent la condition du personnel et, pour une large part, la bonne exécution du service, à laquelle l'intérêt général est si étroitement attaché.

Le Président,
WILLIAM OUALID.

Vu : *Le Doyen de la Faculté,*
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le recteur de l'Académie de Paris,
F. CHARLÉTY,

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	I
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER

Historique de la condition du personnel des grands réseaux	11
<i>Section I.</i> — Des origines à la guerre de 1870.....	12
Les cahiers des charges.....	13
La loi du 15 juillet 1845 et l'ordonnance du 15 novembre 1846.....	14
Le décret-loi du 27 mars 1852.....	15
<i>Section II.</i> — La période de 1871 à 1914.....	16
Pétition au Ministre des Travaux publics du 22 février 1871	17
L'action parlementaire.....	18
La loi du 22 décembre 1890.....	25
L'action ministérielle.....	26
La grève de 1910 et les projets de loi Briand.....	28
Le projet Augagneur.....	29
La question de l'intervention de l'Etat dans les rapports des réseaux avec leur personnel.....	31
Le Statut du personnel des chemins de fer de l'Etat...	33
<i>Section III.</i> — Le régime actuel.....	35
La Commission Tinier.....	36
Le Statut de 1920.....	37

La loi du 29 octobre 1921.....	41
Le projet Peytral du 29 janvier 1925.....	45

CHAPITRE II

Les pouvoirs des Compagnies sur le statut de leur personnel. — Difficultés et controverse auxquelles a donné lieu la question.....	47
<i>Section I.</i> — Le point de vue des Compagnies.....	48
<i>Section II.</i> — Thèse des Syndicats.....	51
<i>Section III.</i> — La doctrine.....	52
<i>Section IV.</i> — La jurisprudence.....	56
<i>Section V.</i> — Critique des diverses opinions émises...	59

CHAPITRE III

Solution des conflits d'ordre collectif. Le Tribunal arbitral	77
La loi du 27 décembre 1892.....	78
Les projets de modification de la procédure légale de conciliation et d'arbitrage.....	79
La solution pacifique des conflits du travail dans les services publics et, en particulier, dans les chemins de fer	80
Les divers projets présentés.....	81
La loi du 29 octobre 1921 et la Tribunal arbitral qu'elle institue (article 2).....	84
La jurisprudence du Conseil d'Etat.....	87
Les difficultés d'interprétation de l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921.....	91
SON OBJET.....	95

CHAPITRE IV

Le délai congé. — La loi du 19 juillet 1928. — Son effet rétroactif. — Action en rupture brusque ou abusive du contrat de travail. — Tribunal compétent « <i>ratione materiæ</i> » et « <i>ratione loci</i> ».....	96
--	----

Le délai congé. — Son utilité.....	97
Cas où il n'y a pas lieu à délai-congé.....	97
Les clauses dérogatoires aux usages comportant un délai-congé	98
La loi du 19 juillet 1928.....	99
Son effet rétroactif.....	99
Le délai-congé et le personnel des chemins de fer....	102
Usages locaux et usages professionnels. — Impossibi- lité pour les Agents de chemins de fer de revendi- quer le bénéfice d'usages locaux.....	103
Tribunal compétent « ratione loci » pour connaître d'une action pour congédiement brusque ou abusif.	107
Compétence « ratione materiæ ».....	109

CHAPITRE V

De la rupture du contrat de travail. — Droit pour les Compagnies de congédier les agents atteints dans leur capacité physique. — Garanties spéciales don- nées au personnel.....	111
La loi du 27 décembre 1890.....	112
La rupture du contrat de travail pour cause d'inapti- tude physique. — La jurisprudence à l'égard des agents des chemins de fer.....	114
La Commission de réforme instituée par la loi du 21 juillet 1909.....	117
La Commission de réforme du réseau de l'Etat.....	118
Intervention du Ministre tendant à l'organisation sur tous les réseaux d'une Commission analogue à celle des chemins de fer de l'Etat.....	119
Recours des Compagnies en excès de pouvoir.....	120
La Commission de réforme prévue par le statut des retraités de 1929.....	121
La loi du 19 juillet 1928 et la rupture abusive du con- trat de travail.....	123

CHAPITRE VI

De la rupture du contrat de travail résultant d'une sanction disciplinaire. — Le Conseil d'enquête....	125
Le Statut et les sanctions disciplinaires.....	125
Le Conseil d'enquête.....	126
Le congédiement par mesure disciplinaire et la jurisprudence	127
La loi du 19 juillet 1928.....	132
CONCLUSION	133

Imprimerie LUCIEN CARIO
39, rue de Montrouge, GENTILLY (Seine)



